

النظام الإداري في الأردن

الدكتور خالد سمارة الزعبي

النظام الإداري في الأردن

الدكتور خالد سمارة الزعبي

٣٥٢ ر ٠٠٠٩٥٦٥

خ ١ ل

خالد سمارة الزعبي

النظام الإداري في الأردن / خالد سمارة الزعبي - عمان: لجنة

تاريخ الأردن، ١٩٩٤

(٦٨) ص. - (منشورات لجنة تاريخ الأردن؛ رقم ٤٨)

(سلسلة الكتاب الأم في تاريخ ؛ ٣٠)

ر. ١ (١٢٩٧ / ١٢ / ١٩٩٤)

١. الحكومة المحلية - الأردن ٢. الأردن -

سياسة وحكومة أ. العنوان ب. السلسلة

ج. السلسلة: سلسلة الكتاب الأم في تاريخ الأردن؛ ٣٠

(تمت الفهرسة بمعرفة المكتبة الوطنية)

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم

يسرّ "لجنة تاريخ الأردن" أن تقدّم للقراء الكتاب الرابع والأربعين من منشوراتها، عن: "النظام الإداري في الأردن"، الذي أعدّه معالي الدكتور خالد سمارة الزعبي، الأستاذ المشارك في قسم القانون العام - كلية الحقوق/ الجامعة الأردنية، وهو الثلاثون في سلسلة "الكتاب الأم في تاريخ الأردن".

وكان قد صدر قبله في هذه السلسلة تسعة وعشرون كتاباً، بالإضافة إلى أربعة كتب في سلسلة "كتب المطالعة"، وتسعة كتب في سلسلة "البحوث والدراسات المتخصصة"، وكتاب واحد في سلسلة "المصادر والمراجع"، يجد القارئ الكريم ثبناً بها في نهاية هذا الكتاب. وقد رأينا أن نضع بعد هذا التقديم: مقدمة الكتاب الأول في سلسلة "الكتاب الأم في تاريخ الأردن"، تماماً للفائدة.

ونسأل الله جلّت قدرته أن يجد القراء في هذه المنشورات الفائدة المرجوة.

رئيس اللجنة

عمّان في:

رجب ١٤١٥هـ

كانون الأول (ديسمبر) ١٩٩٤م

مقدمة الكتاب الأول

من سلسلة: "الكتاب الأم في تاريخ الأردن"

"لجنة تاريخ الأردن" لجنة مستقلة، تتخذ مقرها في المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسسة آل البيت) بعمّان، ألفها صاحب السمو الملكي الأمير الحسن ولي العهد من رؤساء: المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسسة آل البيت)، والجامعة الأردنية، وجامعة اليرموك، وجامعة مؤتة، وجامعة العلوم والتكنولوجيا الأردنية، والجمعية العلمية الملكية، بعد أن وجّه صاحب الجلالة الهاشمية الملك الحسين رسالة إلى سموّه - في العشرين من شوال ١٤٠٧ هـ الموافق ١٦ من حزيران ١٩٨٧م - طلب جلالته فيها أن يتولّى سموّه تأليف لجنة مستقلة "من المفكرين والمؤرخين المرموقين من الجامعات ومراكز البحث العلمي من الذين يواكبون تطوّر بلدنا، ويشاركون في مسيرته المباركة، ليقوموا بوضع خطة متكاملة المراحل لكتابة تاريخ الأردن، في إطار تاريخ أمّته العربية، ونشر بحوث ودراسات ذات مستوى علمي رفيع، ومنهج موضوعي يتوخّى الحقيقة وحدها، ولا يقصد الا وجه الحق، وتستخلص من هذه البحوث والدراسات سلسلة من الكتب لمختلف الفئات من الناشئة إلى جمهرة المثقّفين الى كبار المتخصّصين: للتعليم والمطالعة والمراجعة".

وقد وضعت اللجنة خطة متكاملة لحصر المصادر والمراجع والوثائق المتعلقة بتاريخ الأردن، لإنجاز ثلاثة مشروعات - تصدر في ثلاث سلاسل متتابعة* - هي:

أ- سلسلة الكتاب الأم.

ب- سلسلة البحوث والدراسات المتخصصة.

ج- سلسلة كتب المطالعة.

* أضافت "لجنة تاريخ الأردن" سلسلة رابعة، هي: "سلسلة المصادر والمراجع".

واستكتبت ما يزيد على مئة وعشرين من الباحثين المتخصصين - من داخل الأردن وخارجه - لإعداد تلك البحوث والدراسات والكتب.

ويسر اللجنة أن تقدم للقراء هذا الكتاب وهو الأول في "سلسلة الكتاب الأم" عن تاريخ الأردن، وستتابع "لجنة تاريخ الأردن" - بمشيئة الله - إصدار بحوث "الكتاب الأم" بحيث ينشر كل بحث فور إنجازه.

والله نسأل أن يكون هذا الجهد بداية طيبة نافعة للقراء والباحثين في تاريخ الأردن، إنه نعم المولى ونعم النصير.

الدكتور ناصر الدين الأسد

رئيس لجنة تاريخ الأردن

رئيس المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية
(مؤسسة آل البيت)

تمهيد:

يرتبط موضوع النظام الاداري في كل دولة بأوضاعها السياسية، والاجتماعية، ومن ثم فإنه لا يمكن التحدث عن النظام الاداري لدينا في الأردن من غير الإشارة الى الأوضاع السياسية التي مر بها.

فالأردن قد رزى في فجر تأسيسه بنكبة الانتداب البريطاني التي لم تقض على ما وصلنا اليه في الماضي من تقدم فحسب، بل كادت أن تعطل تقدمنا وسيرنا في ركب الحضارة. وكان من نتيجة ذلك أن صرف الشعب نظره عن كل هدف سوى الاستقلال وطرده المستعمر.

وظلت جذوة الحرية مشتعلة بقيادة أبناء الحسين بن علي حتى تحقق الاستقلال للأردن عام ١٩٤٦م، وحصول الشعب على دستور عام ١٩٤٦م، وهذا الدستور لم يضع أساس الحكم الديمقراطي للمملكة فحسب، ولكنه تضمن أيضاً أسس اللامركزية الإدارية، التي تعتبر مكملة للديمقراطية السياسية.

كان المغفور له الملك عبد الله بن الحسين من طراز بناء الدول، فقد سار منذ بداية تأسيس الدولة عام ١٩٢١م على سياسة حكيمة حفظت للأردن عروبتة، حتى وصلت به الى الاستقلال الكامل وانتهاء الانتداب البريطاني، وفي ظل سياسة الملك عبد الله بن الحسين تمتع الأردن خلال الخمسة والعشرين عاما الأولى من حياته بقسط من الحرية والاستقلال، أكبر بكثير مما تمتعت به الأقطار السورية الثلاثة الأخرى^(١).

غير أن الأحداث السياسية والعسكرية التي أعقبت الاستقلال وصدور دستور عام ١٩٤٦م، لم تؤد الى النتائج المرجوة، وتضافرت عوامل خارجية وداخلية أهمها: قيام الكيان اليهودي في فلسطين، وضم ما تبقى من فلسطين (الضفة الغربية) الى المملكة الأردنية الهاشمية، وكان لذلك صدها فيما يتعلق بالنظام الإداري، حيث ظلت المبادئ

(١) ويقصد بها: سوريا اليوم ولبنان وفلسطين.

الخاصة باللامركزية الادارية شبه معطلة، فلم تصدر التشريعات المنظمة لمجالس القرى إلا في وقت متأخر بعد صدور دستور عام ١٩٥٢م، وذلك في عام ١٩٥٤م، على عكس البلديات التي بدأت منذ عام ١٩٢٥م.

ولما كان دستور عام ١٩٥٢م قد جاء بعد واقعة وحدة الضفتين، فقد تضمن مبادئ جديدة من أهمها: انه اعتبر أن الشعب الأردني جزء لا يتجزأ من الأمة العربية^(١).

ونظرا لأهمية التطور التاريخي لنشأة الدولة الأردنية، وصدور ثلاثة دساتير متعاقبة، ثم صدور التشريعات الإدارية التطبيقية لها، الخاصة بتنظيم السلطة الادارية، فإننا سنتناول هذا البحث من واقع النصوص الدستورية والقوانين والأنظمة الإدارية، بما يتفق مع نشأة الدولة في مراحلها المختلفة، وذلك على النحو التالي:-

الفصل الاول: النظام الاداري في عهد امارة شرقي الأردن (١٩٢١ - ١٩٤٦م)، ويقع في مبحثين:

أ- المبحث الأول: نشأة الدولة والتنظيم الإداري العام ما بين عامي ١٩٢١ - ١٩٢٨م.

ب- المبحث الثاني: التنظيم الاداري العام ما بين عامي ١٩٢٨ - ١٩٤٦م.

الفصل الثاني: النظام الإداري في عهد المملكة (١٩٤٦م إلى وقتنا الحاضر)، ويقع في مبحثين:

أ- المبحث الأول: الإدارة المركزية.

ب- المبحث الثاني: الإدارة اللامركزية.

^(١) نصت المادة الأولى من الدستور على أن: "المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة، ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية".

الفصل الأول

النظام الإداري في عهد إمارة شرقي الأردن

(١٩٢١ - ١٩٤٦م)

مقدمة تاريخية:

تم للعثمانيين حكم هذه البلاد بعد انتصارهم على المماليك عام ١٥١٦م. وكانت الحكومة العثمانية تقيم في الآستانة، أما منطقة شرقي الأردن فلم يكن فيها جهاز حكومي فعال، على الرغم من أنها قسمت الى مقاطعات إدارية، وقد كانت التقسيمات الادارية قبيل زوال العهد العثماني على الوجه التالي:

١. قضاء عجلون: تقرر إنشاء هذا القضاء سنة ١٨٥١م في المنطقة بين نهري اليرموك والزرقاء، وقد عينت الحكومة قائما لهذا القضاء يكون مركزه بلدة اربد، وضم هذا القضاء عددا من النواحي، وكان يتبع إداريا متصرفية حوران^(١).

٢. قضاء البلقاء: ضم هذا القضاء المنطقة التي تقع بين وادي الزرقاء ووادي الموجب، وكان مركز قائم مقام هذا القضاء بلدة السلط، ويتبع اداريا متصرفية نابلس، ثم ألحق فيما بعد بمتصرفية الكرك.

٣. متصرفية الكرك: وتشمل المنطقة الجنوبية من بلاد شرقي الأردن، وقد بقيت مدة من الزمن دون حكومة، وفي عام ١٨٩٤م أوعزت حكومة الآستانة الى والي الشام ومركزه دمشق، باحتلال منطقة الجنوب واعادتها الى الحظيرة العثمانية، وبالفعل قام والي الشام بتسيير حملة عسكرية لاحتلال الكرك، ودخلت المدينة، ورفع العلم العثماني على قلعتها^(٢).

والحقيقة أن معظم الأقطار العربية قبل سنة ١٩١٤م كانت تشكل نظريا جزءا من الإمبراطورية العثمانية، التي لم تكن تبذل أي جهد يذكر في توطيد سلطانها في المقاطعات النائية، وانما كانت تحتفظ بقوات مهمة من جيشها في المدن الكبيرة كبغداد

(١) كان يطلق على القضاء: (سنجق).

(٢) كان يذهن الحكومة العثمانية قبل الحملة أن تجعل بلدة معان مركزا للمتصرفية ويتبع لها قائم مقاميات: الكرك، والسلط، والطفيلة، على أن يتبع المتصرف والي الشام، غير أن الأهالي عارضوا هذه الفكرة، وأصدر السلطان العثماني أمراً باعتبار الكرك مركزاً للمتصرفية، على أن يتبعها أقضية معان، والسلط، والطفيلة، وناحيتا تبوك ومدائن صالح.

ودمشق. أما المناطق الريفية والقروية والبادية فكانت معظمها تحت إدارة وحكم رؤساء القبائل العربية، الذين كانوا يؤدون للسلطان العثماني - مقابل هذا الحكم - خراجاً ضئيلاً^(١).

كما كانت الحكومة العثمانية تعقد اتفاقيات مع شيوخ القبائل القوية التي تقيم عادة على مقربة من الطريق الذي يسلكه الحجاج الشاميون والعثمانيون سنوياً داخل منطقة شرقي الأردن، بحيث كانت تدفع لهم بموجبها بعض المبالغ، لكي يحافظوا على الأمن من جهة، ولكي يشرفوا على ملء البرك بمياه الأمطار خلال فصل الشتاء كل في منطقته من جهة ثانية^(٢).

وقد أدى غياب الجهاز الحكومي الفعال إلى عدم استتباب الأمن في منطقة شرقي الأردن، وكثرت الحروب والغزوات بين القبائل البدوية من جهة وسكان القرى من جهة أخرى، حيث قام سكان القرى بتشكيل وحدات متحالفة تنزعها عشيرة من المنطقة لصد اعتداءات قبائل البدو.

فالدولة العثمانية التي كانت تخضع لها بلاد شرقي الأردن لم تستطع فرض سيطرتها عليها لأسباب عديدة، أهمها: عدم رغبة الدولة العثمانية في الإصلاح والتعليم والتعمير.

وكانت منطقة شرقي الأردن مسرحاً للمعارك التي خاضتها قوات الثورة العربية الكبرى خلال عامي ١٩١٧ - ١٩١٨م، والتي تمكنت بمساعدة القوات البريطانية - في أيلول من العام نفسه - من طرد فلول جيش العثمانيين في المنطقة. كما تمكنت حملة الأمير فيصل من دخول دمشق في اليوم الأول من تشرين الأول عام ١٩١٨م، وشكل فيها حكومة عربية عسكرية - باسم الملك الحسين بن علي - لمنطقة سوريا الطبيعية، إلى أن نودي بالأمير فيصل ملكاً على أثر المؤتمر السوري في ٧ آذار عام ١٩٢٠م، وفي اليوم التالي أصدر الملك فيصل مرسوماً ملكياً بتشكيل وزارة مدنية.

(١) كلوب باشا، جندي مع العرب: ١٠.

(٢) منيب ماضي وسليمان موسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين: ٣ وما بعدها.

وباحتلال الفرنسيين لدمشق ظهرت منطقة شرقي الأردن على مسرح الأحداث السياسية، وبقيت فترة من الزمن وهي لا تعرف مصيرها، وحدث شيء من البلبلة في أذهان السكان، وحسبوا في البداية أن بلادهم ستنبع الإدارة الفرنسية التي احتلت دمشق^(١). وتشكل في البلاد ما يسمى بالحكومات المحلية - في كل من: عجلون والسلط والكرك - فترة تزيد على ثمانية أشهر، وبقيت البلاد في ذلك الوضع المتردي حتى تولى الحكم الأمير عبد الله بن الحسين في آذار عام ١٩٢١م^(٢). وسنتناول - بعد هذا العرض - التنظيم الإداري العام في الإمارة في مبحثين على النحو التالي:

١. المبحث الأول: التنظيم الإداري العام في الدولة في الفترة الواقعة ما بين عام ١٩٢١م حتى عام ١٩٢٨م، وهو تاريخ صدور القانون الأساسي (الدستور) للدولة.

٢. المبحث الثاني: التنظيم الإداري العام للدولة في الفترة ما بين عام ١٩٢٨م حتى عام ١٩٤٦م، وهو تاريخ صدور دستور عام ١٩٤٦م.

(١) التفاصيل عن احتلال دمشق في كتاب المؤلف الانجليزي لورنس:

Lawrence "Seven Pillars of Wisdom", Triumph, London. 1935, P. ٩.

(٢) وقد وصف أحد المؤرخين الذين مروا في منطقة شرقي الأردن فترة الحكومات المحلية فقال "لم يكن للمنطقة نظام خاص في ذلك الحين، وإنما كان الحكم فيها يميل الى عرف.... ولم يحل تعدد أشكال الحكم فيها دون وجود أفراد من بقايا موظفي الحكومتين السابقتين التركية والعربية، عرفوا شيئاً من القانون، وألفوا الأخذ ببعض مواده، ولكن سلب أكثر هؤلاء نفوذهم، وفيهم من اكتفى بلقب قائم مقام أو المدير، والمكتفي ببيتة ملقياً حبل الأمور على غارب أهلها، فاستراح وأراح". خير الدين الزركلي، عمان في عمان: ٤١.

المبحث الأول:

نشأة الدولة والتنظيم الإداري العام

ما بين عامي ١٩٢١ - ١٩٢٨م:

يمكن أن نعتبر يوم ٢ آذار ١٩٢١م - وهو يوم وصول الأمير عبد الله بن الحسين إلى عمان - بمثابة التاريخ الذي بدأ فيه تأسيس إمارة شرقي الأردن، وبداية لانتهاء عهد الحكومات المحلية^(١).

وبتاريخ ١١ نيسان ١٩٢١م صدر المرسوم الأميري بتشكيل أول حكومة في منطقة الأردن^(٢)، وكان يطلق على رئيس الحكومة: (الكاتب الإداري) وعلى مجلس

(١) دائرة المطبوعات والنشر، الوزارات في الأردن: ٥ وما بعدها.

كان الأمير عبد الله وقد وصل الى معان في ٢١ تشرين الثاني ١٩٢٠م، وأعلن عن سبب قدومه، وهو تنظيم صفوف الثوار للانقضاء على الفرنسيين، وإزاء ذلك توافد عليه الأحرار من البلاد السورية، للإنقاذ والعمل معه على تخليص البلاد من الفرنسيين.

وكان الانجليز قد عينوا مظهر رسلان متصرفاً للسلط آنذاك، وقد كتب الى الأمير رسالة يقول فيها: "لقد بلغ الحكومة الوطنية عزمكم على زيارة شرقي الأردن، فإن كانت الزيارة لمجرد السياحة، فإن البلاد ستقابلكم بالترحيب، وإن كانت لأغراض سياسية فالحكومة ستخذ كل الأساليب المانعة لزيارتكم"، وأجابه الأمير عبد الله على هذه الرسالة بقوله: "إنني سأزور شرقي الأردن زيارة احتlالية، وإن الحكومة العربية الملكية بسوريا هي التي انتدبتني، فأنا ألان أنوب عن جلالة الملك فيصل، ويجب عليك أن تعلم ذلك، كما يجب عليك أن تتلقى الأوامر من معان، والا فسيعين غيرك محلك". الملك عبد الله بن الحسين، المذكرات: ١٥١.

(٢) تم تشكيل الحكومة بعد عودة الأمير من القدس ومقابلته لوزير المستعمرات البريطانية "تشرشل"، والاتفاق معه على أن تؤسس في شرقي الأردن حكومة وطنية برئاسة الأمير عبد الله تكون مستقلة استقلالاً تاماً. وقد كلف الأمير السيد رشيد طليع مدير الداخلية ووالي حلب في عهد الدولة الفيصلية بتأليف أول وزارة في البلاد، دائرة المطبوعات والنشر، الوزارات في الأردن: ٦.

الوزراء: (مجلس المشاورين)^(١).

الإدارة المركزية:

كانت السلطة التنفيذية في هذه الفترة تتكون من الأمير ومجلس المشاورين، والحقيقة أن الأمير كان يمارس جميع السلطات التنفيذية في ذلك الوقت، ويتضح هذا من المذكرة التي بعث بها (كلايتون) الذي كان رئيسا للوفد البريطاني في المفاوضات التي أجراها رئيس مجلس المستشارين علي رضا الركابي، وقد جاء فيها: "تحويل الأمير عبد الله السلطة التنفيذية المعطاة لحكومة جلالته البريطانية كمنتدبة على فلسطين في ذلك العام وهو شرق الأردن، وستحدد حدوده في أول فرصة"^(٢).

ويؤكد ذلك أن مركز المشاور لم يكن في البداية سياسيا، لأن المشاور من كان موظفا في الإدارة. ويلاحظ أن الأمير عبد الله أصدر قرارا بجواز اشتراك المستشارين الأجانب في الاجتماعات التي تعقدها الحكومة من غير أن يكون لهم حق التصويت. وبتاريخ ٥ أيلول ١٩٢٣م تم تشكيل (مجلس النظار)، وفي عهد هذه الحكومة تم وضع أول برنامج وزارى في شرقي الأردن، وذلك بناء على رغبة الأمير عبد الله. ومما ورد فيه^(٣):

- تعزيز الأمن العام، ورعاية الحالة الاقتصادية، وإصلاح الطرق، وتوزيع الضرائب وجبايتها.

(١) تقرر تغيير اسم مجلس الوزراء الذي كان يطلق عليه (مجلس المشاورين) عدة مرات، فقد تعاقبت عليه التسميات التالية: مجلس المستشارين، ومجلس الوكلاء، ومجلس النظام، ومجلس تنفيذي، الملك عبد الله بن الحسين، المذكرات: ١٥٨، ١٧٥.

(٢) هذه المذكرة وجهها المستر جليبرت كلايتون رئيس المفاوضين الانجليز الى علي رضا الركابي أثناء المفاوضات التي جرت بينهما في لندن في كانون الأول عام ١٩٢٢م بشأن استقلال منطقة شرقي الاردن. والمذكرة مؤرخة ١٨/١٢/١٩٢٢م نصها الحرفي في كتاب:

منيب ماضي وسليمان موسى، تاريخ الاردن في العشرين: ١٩٤-١٩٦.

(٣) راجع عبد الله بن الحسين، المذكرات: ١٦٨.

- وترجيح تعيين الأكفاء من أبناء المنطقة على غيرهم في الوظائف، والسعي وراء نشر المعارف، وتسهيل المواصلات، وزيادة المدارس، وإنشاء الطرق وتعميرها، والاعتناء بإصلاح زراعة البلاد، والاهتمام بشؤون الصحة العامة.

وفي الحدود التنفيذية التي كانت تضطلع بها الحكومة في ذلك العهد، أصدر مجلس المشاورين قانونا يبين فيه اختصاص أعضائه، وجعل رئيسه مسؤولا أمام الأمير ومرجعا للمشاورين جميعا. وفيما يلي نص من هذا القانون يعطي لمحة عن الإطار الذي تدور السلطة الإدارية في فلكه.

١. الكاتب الإداري هو الوساطة لتنفيذ أوامر سمو الأمير السامية، وهو مرجع المشاورين فيما يتعلق بوظائفهم.

٢. المشاور الملكي يقوم بتأمين الإدارة الملكية والداخلية وأمور العدلية والمعارف والصحة المركزية، وهو مرجع جميع هذه الدوائر.

٣. مشاور المالية والأشغال العامة والبرق والبريد، يقوم بحسن سير الأمور المالية والنافعة والبرق والتمليك المركزية، وهو مرجع هذه الدوائر.

٤. مشاور الأمن والانضباط، مكلف بتنظيم الجيش وقوة الأمن والانضباط.

٥. الكاتب الإداري والمشاورون هم هيئة يرأسها الكاتب الإداري، وهي مسؤولة تجاه سمو الأمير عن إدارة المنطقة، ومكلفة بتدقيق الميزانيات، وإجراء التشكيلات، وانتخاب حكام الأقاليم.

٦. سمو الأمير يرأس الهيئة في المذكرات السياسية.

٧. يعهد سمو الأمير برؤية أمور العشائر لنائب خاص من قبل سموه، على أن يكون مرجعا لحكام المقاطعات فيما يختص بهذه الأمور، ويشترك بمذكرات هيئة المشاورين.

ويتضح مما تقدم أن الأمير كان يباشر جميع السلطات التنفيذية والتنظيم الإدارية العام، ولم يخرج التنظيم الإداري بعد عن فكرة المركزية لإدارة شؤون الدولة الناشئة والمكونة حديثا.

اللامركزية الإدارية:

ويقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، بحيث تعمل هذه الهيئات تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية^(١).

واللامركزية الإدارية إما أن تكون على صورة هيئات مرفقية كالمؤسسات العامة، أو على صورة هيئات إقليمية كالمحافظات والبلديات، وهي ما تسمى بالإدارة المحلية. وتهدف هذه الإدارة إلى تحقيق غايات سياسية، وذلك بتدعيم النظام الديمقراطي، وخلق المشاركة الشعبية في إدارة شؤون الوحدة المحلية، بالإضافة إلى الأهداف الإدارية القائمة على تحقيق مبدأ الكفاءة الإدارية، وذلك برفع مستوى الأداء وتحقيق رضى المواطنين، ومن ثم خلق روح الانتماء والتعاون بين أفراد المجتمع الواحد، كما أنها تساعد على تدريب الخبرات والكفاءات المطلوبة للمستويين المحلي والمركزي في إدارة الحكم^(٢).

وخلال هذه الفترة من نشأة الدولة، وبعد أن تمكنت السلطة المركزية من القضاء على الخطر الذي كان يتهدها؛ من تمرد بعض المناطق على سيادة القانون والنظام، أخذت الدولة تسعى لتطبيق النظم الديمقراطية حتى تتيح الفرصة للأفراد للمشاركة في أداء الواجبات العامة، وتلبية احتياجاتهم المحلية، وحتى تتفرغ للأمور الأكثر أهمية. وقد أخذ التنظيم شكلا من اللامركزية الإدارية الإقليمية، وذلك بإصدار أول قانون للبلديات في إمارة شرقي الأردن في ١٩٢٥/٣/٤ م.

وأهم ما ورد فيه^(٣):

١. تعريف البلدية واختصاصها: عرف القانون البلدية بأنها شخص حكومي، له حق التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة، وهي مكلفة بالأعمال العمرانية، مثل:

(١) الدكتور خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها: ٢٢ وما بعدها.

(٢) الدكتور سليمان الطماوى، الإدارة المحلية والديمقراطية: ١٢٦.

(٣) ميخائيل جميعان، مقال نظام الإدارة المحلية في الأردن وتطوره: ٣٠.

المتنزهات والساحات والمجاري، والذبائح، وتنظيم الشوارع، والأعمال المتعلقة بالصحة، وحاجات المدينة، مثل: تحديد أجور النقل بالسيارات ومقادير حملاتها وإنشاء المستشفيات.

٢. تكوين البلدية وإدارتها: تتشكل البلدية من مجلس بلدي منتخب، وموظفين محليين للإدارة والعمل، أما مجلس بلدي العاصمة فيتكون من رئيس معين بقرار من رئيس النظار، وسبعة أعضاء ينتخبون من بينهم نائباً للرئيس، أما البلديات الأخرى، فعدد أعضاء المجلس فيها من خمسة إلى سبعة أعضاء تبعاً لجسامتها وأهميتها، ويقوم حاكم المنطقة بتعيين الرئيس من بين أعضائه، ومدة عضوية المجلس أربع سنين يتجدد في كل سنتين نصف الأعضاء بعد إخراج نصف أعضاء المجلس بالقرعة.

كما أورد القانون على سبيل الحصر وظائف المجلس البلدي، ومن بينها: تعيين موظفي البلدية، وتحضير الموازنة المحلية، والنظر في المشروعات العمرانية والإصلاحية ذات الطابع المحلي للبلدة.

كما أن هذا المجلس يعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، سواء ما تعلق منها بأعضاء المجلس أم قراراته، ومن أهم أوجه الرقابة: تصديق قرارات المجلس البلدي، والموافقة عليها، وحق السلطة المركزية بحل المجلس البلدي بقرار من مجلس النظار^(١). ويلاحظ بشكل عام أن هذا القانون جاء مطابقاً لمبادئ نظام الإدارة المحلية، وخاصة تلك المعمول بها في المملكة المتحدة^(٢).

(١) يوسف الحسن، دراسات في الإدارة المحلية والحكم المحلي: ٢١٠.

(٢) الدكتور خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية: ٢٥٧ وما بعدها.

التقسيمات الإدارية:

الحكم الإداري في الوحدات الإدارية:

ومن جهة أخرى فقد صدر نظام جديد خاص بالتشكيلات الإدارية في الدولة في ١٩/١٠/١٩٢٧م، تم بموجبه تقسيم شرقي الأردن الى ألوية، والألوية الى أقضية، والأقضية الى نواح، ويعين لكل من هذه الألوية والأقضية والنواحي حاكم يديرها يسمى الحاكم الاداري، حيث يسمى حاكم اللواء متصرفا وحاكم القضاء قائم مقام، ويسمى حاكم الناحية مدير الناحية^(١).

وقد تم بموجب هذا النظام تقسيم الامارة أربعة ألوية هي:

١. لواء عجلون ومركزه اربد.

٢. لواء البلقاء ومركزه السلط.

٣. لواء الكرك ومركزه الكرك.

٤. لواء معان ومركزه معان.

أما العاصمة فقد تمت تسميتها بمحافظة العاصمة، ومركزها عمان^(٢).

وقد بين النظام التسلسل الإداري للعمل بين الوحدات الإدارية، فأقام بينها تسلسلا هرميا

- بحيث يرتبط مدير الناحية بالقائم مقام الذي يرتبط برئيس النظار. ويمارس كل حاكم صلاحياته ومهامه ضمن النطاق الإقليمي التابع له، وفقا للتقسيمات الادارية المحددة بموجب البلاغ رقم (١) الصادر من رئيس النظار، ويتولى الحكام مهام التحقيق والفصل في الشكاوى التي تقدم اليهم من المواطنين، كما أنهم معنيون بالنظر في جميع المعاملات الرسمية الخاصة بالأهالي، وإرشادهم الى ما فيه خيرهم ونجاحهم،

^(١) نشر هذا النظام في العدد (١٧٢) من الجريدة الرسمية في ١ كانون الاول ١٩٢٧م. وقد انتقلت الصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء بهذا النظام الى وزير الداخلية، وذلك بموجب قانون وظائف الوزراء المنشور في العدد ٦٤٣ من الجريدة الرسمية.

^(٢) التقسيمات الادارية بموجب البلاغ رقم (١) المنشور في الجريدة الرسمية المشار اليها آنفا.

على أن تكون أعمالهم كلها ضمن النظام والمصلحة والقانون^(١).

ويلاحظ أن هذا النظام قد أعطى حكام الوحدات الإدارية صلاحيات واسعة وعامة، دون الرجوع إلى السلطة المركزية، إلا في الأمور التي حددها النظام نفسه، والتي تتعلق بتعيين حدود الاختصاص، أو تفسير القانون، أو المسائل الأساسية والقواعد العمومية التي لم يرد لها ذكر في القوانين المرعية في المشكلات الكبرى، والحوادث المهمة التي لها علاقة بمصلحة البلاد، مما له دلالة على أهمية الأخذ بالنظام اللامركزي، وحلاً لجميع قضايا المواطنين ومشكلاتهم في مناطق سكناتهم، وسعيًا وراء تحقيق المشاركة وتعاون الجهود الشعبية والحكومية في إدارة شؤون الوحدة الإدارية الواحدة، بالإضافة إلى تبسيط وتسهيل الإجراءات في العملية الإدارية لما تحقق من أداء حسن، وتوفير في الإنفاق والزمن، وتقليل من التعقيدات المكتبية في النظام المركزي، بالرغم من حداثة عهد الدولة في إمارة شرقي الأردن. وهذا يدل على بعد النظر الذي كان يتمتع به رئيس الدولة الأمير عبد الله بن الحسين في أهمية إدارة الدولة بالأسلوب المركزي واللامركزي في آن واحد.

(١) البنود ٢، ٤، ٥، ٦ من النظام الجديد للتشكيلات الإدارية.

المبحث الثاني:

التنظيم الإداري العام

ما بين عامي ١٩٢٨ - ١٩٤٦م:

نشر القانون الأساسي (الدستور) لامارة شرقي الأردن في ١٦ نيسان عام ١٩٢٨م، وقد صدر هذا القانون الأساسي بموافقة المجلس التنفيذي ومصادقة الأمير عليه^(١). وحدد الدستور صلاحيات السلطة التنفيذية المكونة من الأمير عبد الله رأس الدولة، ومن المجلس التنفيذي كسلطات مركزية، ومن سلطات لا مركزية ممثلة بالمجالس البلدية والمجالس الإدارية في الوحدات الإدارية (الولايات).

ويتبين من مراجعة نصوص القانون الأساسي لشرقي الأردن الصادر سنة ١٩٢٨م أن هذه النصوص تناولت السلطة التنفيذية، وهي تتكون من رئيس الدولة، والمجلس التنفيذي، والسلطات الادارية معاً، وأن السلطة التنفيذية لها في هذا الدستور وضع متميز واختصاصات مستقلة، جعل منها سلطة متميزة بين السلطات الثلاث في الدولة.

فقد تكلم المشرع الدستوري عن سلطات رئيس الدولة (الأمير) وحقوقه في الفصل الثاني، ونصت المادة (١٦) فقرة (أ) على أن تخول السلطات التشريعية والادارية - مع مراعاة أحكام هذا القانون - الى الأمير عبد الله بن الحسين.

ونصت المادة (١٩) على اختصاصات رئيس الدولة بوصفه سلطة حكومية

^(١) يلاحظ على هذا القانون الأساسي أنه مستمد من المعاهدة البريطانية، وأن الحكومة البريطانية لم تأخذ بمشروع القانون الأساسي الذي كانت قد وضعتة اللجنة التي عينها الأمير عبد الله سنة ١٩٢٣م، بل إن حكومة الانتداب حاولت صياغة هذا القانون الى الحد الذي يتماشى مع مصالحها وأهدافها في هذه المنطقة. منيب ماضي وسليمان موسى: تاريخ الأردن: ٢٧٩.

بقولها: "الأمير هو الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله أو يقبل استقالته من منصبه، والأمير يعين جميع الموظفين ويعزلهم، على أن تراعى في ذلك أحكام هذا القانون وأي قانون آخر يوضع بموجبه".

كما نصت المادة (٢١) على أن يؤلف مجلس تنفيذي (مجلس وزراء) لاسداء المشورة الى الأمير من: رئيس الوزراء، وأعضاء آخرين لا يتجاوز عددهم الخمسة، يعينهم الأمير، بناء على توصية رئيس الوزراء إما من الموظفين الرئيسيين في الادارة أو من نواب الأمة المنتخبين، وتعهد إدارة شرقي الأردن الى المجلس التنفيذي، وله أن يتخذ من التدابير في الأمور المتعلقة بأكثر من واحدة^(١).

كما حددت الاختصاصات الادارية لرئيس الدولة في عدة مواد أخرى، وهي المواد: (٢٢، و ٢٣، ٢٤).

ونصت المادة (١٦) فقرة (أ) على أن تعيين موظفي الحكومة في شرقي الأردن ومدة خدمتهم والإشراف عليهم وعزلهم يعين بنظام يضعه المجلس التنفيذي بموافقة سمو الأمير. وبالنسبة للإدارة اللامركزية، فقد نصت المادة (٥٦) فقرة (د) على أن التقسيمات الإدارية في شرقي الأردن ودرجاتها وأسماءها ومنهاج إدارتها تعين بنظام يضعه المجلس التنفيذي بموافقة سمو الأمير.

كما نصت المادة (٥٧) على أن الشؤون البلدية في مدن شرقي الأردن وبلدانها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص.

ويستخلص من مجموع هذه النصوص:

أولاً: ان الدستور يفرق بين وظيفة الحكومة ووظيفة الادارة، أو بعبارة أخرى يفرق بين اختصاصات كل من الحكومة والادارة.

^(١) راجع النصوص الدستورية في القانون الأساسي من المادة (١٩ - ٢٤).

فرسم السياسة العامة للحكومة، هي وظيفة حكومية يباشرها رئيس الدولة (الأمير) بالاشتراك مع الوزراء، وكذلك دعوة المجلس التشريعي للانعقاد، وحل المجلس، وعقد المعاهدات، وعلان الحرب، كلها اختصاصات تدخل في الوظيفة الحكومية التي يتولاها رئيس الدولة (الأمير) بصريح نص الدستور^(١).

ثانياً: أما فيما يتعلق بالاختصاص الاداري فيبدو أن مباشرته - وإن كان حقاً لرئيس الدولة بصريح نص المادتين (٢١ و ٥٦) - إلا أن رئيس الدولة لا يباشر فعلاً هذا الاختصاص بنفسه، وإنما يتولاه الوزراء تحت إشرافه، فيما يتعلق بالسلطة المركزية في العاصمة، كما يتولاه في الأقاليم (الولايات) والمدن، الأشخاص والمجالس الادارية التي ينشؤها القانون تحت وصاية السلطة المركزية، أو من قبل حكام الأقاليم كممثلين للسلطة المركزية.

ومن جهة أخرى، نصت المادة (٥٦) فقرة (ب) على أن التقسيمات الادارية في شرقي الأردن تعين بنظام يضعه المجلس التنفيذي بموافقة الأمير، كما أن اختصاص المجالس الادارية المحلية الممثلة للوحدات الادارية الإقليمية (الولايات)، وكذلك اختصاصات الموظفين الإداريين فيها تتم بموجب قانون.

ثالثاً: ان المجالس البلدية التي تتولى إدارة المدن أو البلدان في شرقي الأردن تمثل الوحدات المحلية لها في مباشرة اختصاصاتها بموجب القانون الخاص الذي ينظم أمورها، ولها كيان ذاتي، وسلطة ذاتية محددة.

فالأمر فيما يتعلق باستقلال الوحدات الإدارية واضح لا يحتاج الى بيان، إذ إن منح الشخصية الاعتبارية لهذه المجالس طبقاً لأحكام قانون البلديات يحقق لها استقلالاً في إدارة شؤونها، بوصفها سلطات إدارية لا مركزية.

وهكذا ترى بوضوح - إذا ما نظرت الى الأهداف التي كانت وراء اصدار القانون الأساسي لشرقي الأردن لسنة ١٩٢٨م - أنه وضع لغاية قانونية، وهي إضفاء صفة الشرعية على جميع أعمال السلطات الثلاث في الدولة: التنفيذية والتشريعية والقضائية،

(١) راجع المواد: (١٩، و ٢٠، و ٢٢) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨م.

وأن هناك دولة دستورية ممثلة للشعب الأردني، على اعتبار أن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة، يحكم جميع السلطات العامة فيها من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها وبالأفراد، بالإضافة إلى أنه القانون الذي يبين الحقوق والحريات العامة للأفراد. أما القانون الإداري فيحكم جانباً من جوانب إحدى هذه السلطات، أي السلطة التنفيذية، وهو الخاص بالتنظيم الإداري للسلطة الإدارية^(١).

وبناء على ما سلف، فإننا نرى أن المشرع الدستوري قد أخذ فيما يختص بتنظيم السلطة الإدارية بالأسلوب اللامركزي إلى جانب الأسلوب المركزي، بالرغم من حداثة نشأة الدولة، وظروفها السياسية والاقتصادية والدولية.

أ. الإدارة المركزية:

١- يلاحظ من المبادئ التي تضمنها القانون الأساسي لسنة ١٩٢٨م أن السلطات الإدارية المركزية ركزت بيد الأمير رأس الدولة، والمجلس التنفيذي، فقد خول القانون الأساسي الأمير السلطات التشريعية والإدارية وكذلك تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته من منصبه، كما أنه يعين الوزراء بناء على توصية رئيس الوزراء. والأمير يعين كبار الموظفين، كما يعقد المعاهدات، وله حق إصدار الأوامر بإجراء الانتخابات للمجلس التشريعي، كما له حق إصدار القوانين المؤقتة، وإعلان الأحكام العرفية، وهذه الصلاحيات وغيرها كان الأمير يمارسها بمشاورة أعضاء المجلس التنفيذي.

٢- مجلس الوزراء (المجلس التنفيذي)^(٢):

ويتكون من رئيس الوزراء رئيساً، يعينه الأمير، ومن وزراء لا يتجاوز عددهم

(١) الدكتور خالد الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته: ١٥ وما بعدها.

(٢) عدل القانون الأساسي لسنة ١٩٢٨م بقانون معدل رقم ١٩ لسنة ١٩٣٩م حيث ألغيت المواد: ٢٠، و ٢١، و ٢٤، واستعوض عنها بمواد أخرى، ومن أهم هذه التعديلات تلك الخاصة بتغيير تسمية المجلس التنفيذي إلى مجلس الوزراء، ثم تحديد صلاحيات ومهام مجلس الوزراء ومسؤوليتهم أمام الأمير.

الخمس، يعينهم الأمير بناء على تنسيب من رئيس الوزراء.

أما وظيفة مجلس الوزراء فتتمثل في إدارة شؤون شرقي الأردن الداخلية والخارجية كافة، كما أن صلاحيات كل من المجلس ورئيس الوزراء والوزراء تحدد بموجب أنظمة يضعها المجلس نفسه، ويصادق عليها الأمير، (المادة ٣/٢٠ معدلة).

والوزير مسؤول عن إدارة ما له مساس بدائرته أو دوائره من الشؤون التي تقع ضمن صلاحياته، وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أي مسألة لا تدخل ضمن صلاحياته، والذي له بدوره أن يتصرف بما هو ضمن صلاحياته، وأن يحيل الأمور إلى مجلس الوزراء (المادة ٤/٢٠ معدلة).

ويتولى رئيس الوزراء تنفيذ قرارات مجلس الوزراء بعد صدورها واستكمال إجراءاتها، فيما إذا كانت تحتاج إلى تصديق من الأمير في الحالات التي ينص عليها القانون أو أي نظام يوجب ذلك.

ومن جهة ثانية فقد نصت المادة (٢٤ معدلة) على أن الأمير يمارس صلاحياته بإرادات تصدر بناء على تنسيب الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء، ويوقع عليها من قبلهم.

يضاف إلى ما تقدم أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون تجاه الأمير مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول تجاه الأمير عن دائرته أو دوائره^(١).

ب- الإدارة اللامركزية:

ظل العمل بقانون البلديات لعام ١٩٢٥م سارياً إلى أن حل محله قانون البلديات رقم ٩ لسنة ١٩٣٨م^(٢) الذي صدر في ١/٢/١٩٣٨م بموجب نص المادة (٥٧) من

(١) المادة ١/٢١ معدلة بالقانون المعدل رقم ١٩ لسنة ١٩٣٩م.

(٢) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، في العدد (٥٨٦) الصادر في أول شهر شباط سنة ١٩٣٨م.

القانون الأساسي^(١). وشمل هذا القانون في فصوله السبعة تنظيم ووظائف المجلس البلدي من حيث تحديد معنى البلدية، واختصاصاتها، وتكوينها، وتشكيل المجلس، ومدته، وكيفية انتخابه. كما اشتمل على العقوبات، وكيفية تدقيق الحسابات، ونص لأول مرة على تشكيل لجنة تسمى بلجنة البلديات الاستشارية. وتتألف هذه اللجنة من أفراد يعينهم رئيس الوزراء. واختصاصاتها لا تتعدى إبداء المشورة للمجلس البلدي. بحيث لا تتدخل في شؤون المجلس، ولكنها تتسلم جميع المعلومات والبيانات التي تطلبها. وقد تألفت أول لجنة استشارية للبلديات عام ١٩٣٩م من مدير الداخلية رئيساً، ومحافظ العاصمة، ومساعد مدير الخزانة والواردات، ومهندس البلديات أعضاء.

وقد أورد القانون تعريفاً للبلدية بأنها "مؤسسة أهلية تحدث وتلغى بقرار من المجلس التنفيذي وبموافقة سمو أمير شرقي الأردن"، وتتألف البلدية من مدينة أو قرية أو أكثر، وتعين حدودها في القرار الذي يحدثها.

ويتولى إدارة شؤون البلدية مجلس بلدي، يعتبر شخصاً حكماً له أن يتقاضى بمقتضى هذه الصفة، ويرأس المجلس البلدي رئيس (أو نائب الرئيس حين تغيب الرئيس)، ويعين ويعزل بقرار من رئيس الوزراء، ويشترط فيه أن يكون أردنياً مقيماً في اللواء أو القضاء، وأن يكون ملماً بالأمور المالية والإدارية، وممن يحسنون القراءة والكتابة.

أما المجلس البلدي فيتكون من أعضاء معينين منتجين يقرر عددهم رئيس الوزراء، وآخرين منتخبين لا يقل عددهم عن أربعة ولا يزيد على ستة ويكون عددهم أكثر من عدد الأعضاء المعيّنين.

كما حدد القانون مدة المجلس البلدي بأربع سنوات، إلا أنه أجاز لمجلس الوزراء في ظروف استثنائية تمديدتها إلى ست سنوات^(٢).

وهكذا يلاحظ أن هذا القانون يكاون أن يكاد استمرارا للقانون السابق الصادر

(١) تنص المادة ٥٧ من القانون الأساسي على أن "الشؤون البلدية في مدن شرق الأردن وبلداتها تديرها مجالس بلدية بقانون خاص".

(٢) قانون البلديات رقم ٩ لسنة ١٩٣٨م المواد من (١ - ٩).

سنة ١٩٢٥م، حيث بقي محتفظاً بالمبادئ الأساسية لمقومات ومفهوم نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، كأسلوب خاص في تنظيم السلطات الإدارية في الدولة.

ج - الحكم الإداري ونظام التقسيمات الإدارية:

ظل العمل بنظام التشكيلات الإدارية لسنة ١٩٢٧م الذي قسمت بموجبه الإمارة إلى ألوية وأقضية قائماً على النحو الذي سبق أن شرحناه بالتفصيل. فعلى رأس كل لواء متصرف، وعلى رأس كل قضاء قائم مقام، وعلى رأس كل ناحية مدير ناحية. وبقيت هذه التقسيمات القاعدة الأساسية للنظام الإداري في المدن حتى عهد الاستقلال.

وكانت إدارة الشؤون المحلية في مختلف الأقسام الإدارية الإقليمية تجري في إطار النظام المركزي بواسطة حكام الأقاليم، ومديري المديريات الفرعية للوزارات في نظام الألوية والأقضية والنواحي والمخاتير، كل في نطاق سلطاته المحلية المقررة له في القوانين والأنظمة.

وفي عام ١٩٢٨م صدر القانون المعدل لقانون إدارة الولايات العمومية^(١). ونصت المادة (٢) من القانون على أن يؤلف في كل لواء وقضاء مجلس يسمى "مجلس إدارة" ويكون برئاسة المتصرف في اللواء أو القائم مقام في القضاء ومن قاضي الشرع والمحاسب، وإذا لم يوجد قاض شرعي يؤلف مجلس الإدارة من القائم مقام والمحاسب وأربعة أعضاء منتخبين^(٢). ويكون اجتماع المجلس قانونياً إذا حضره أربعة أعضاء على أن يكون بينهم رئيس

(١) نشر كمشروع في العدد ٢٠٩ من الجريدة الرسمية في ١٩٢٨/٢/١م، وأعلن عن تنفيذه في العدد ٢٢١ من الجريدة الرسمية في ١٩٢٩/٣/٥م.

(٢) المادة الثانية من القانون، الفقرات: ١، ٢، و ٣، كما انتقلت إلى وزير الداخلية الصلاحيات المخولة بمقتضى هذا القانون إلى رئيس الوزراء، وذلك بموجب قانون وظائف الوزراء لسنة ١٩٣٩م

المجلس، ومدة العضوية سنتان، ويجوز تجديدها لدى انتهائها لمدة سنتين، اذا لم يفقد العضو مؤهلات عضويته، ومن مؤهلات العضو المنتخب: أن يكون قد بلغ سن الثلاثين من عمره، وأن يكون مقيماً عادة داخل اللواء أو القضاء، متمسكاً بالجنسية الأردنية، والأهلية المدنية والجزائية، والصلاحية العقلية، كما أنه لا يجوز له الجمع بين عضوية مجلس اللواء ومجلس القضاء.

الفصل الثاني
النظام الإداري في عهد المملكة
(١٩٤٦م إلى وقتنا الحاضر)

التنظيم الإداري في أعقاب الاستقلال:

قبل أن نبحث مختلف جوانب النظام الإداري الأردني الحالي في ظل دستور عام ١٩٥٢م المعمول به حالياً، نجد من الضروري الإشارة الى ما كان عليه التنظيم الإداري في أعقاب استقلال البلاد، وصدر دستور ١٩٤٦م، كمرحلة تاريخية من مراحل تطور النظام الإداري الأردني، حرصت القيادة العليا لإدارة الدولة - خلالها - على إرساء المبادئ ونظريات التنظيم الإداري المعمول بها في كثير من دول العالم، وتأكيد هذا الحرص بالتشريعات الأساسية للدولة كالدستور والقوانين.

١. النظام الإداري من عام ١٩٤٦ - ١٩٥٢م:

قام الأمير عبد الله بن الحسين في شباط عام ١٩٤٦م بزيارة رسمية الى بريطانيا أجرى خلالها مفاوضات مع الحكومة البريطانية، انتهت بالغاء الانتداب والاعتراف باستقلال شرقي الأردن، وفي ٢٥ أيار ١٩٤٦م توج الله بن الحسين ملكاً دستوريا واستبدل اسم المملكة الأردنية الهاشمية بامارة شرقي الأردن كما اعلنت البلاد الأردنية كدولة مستقلة استقلالاً تاماً ذات حكومة ملكية وراثية نيابية^(١).

وعلى أثر هذه التطورات الهامة في الأردن، جرى وضع دستور جديد في عام ١٩٤٦م، صدر في ١٩٤٧/٢/١م تحت اسم "الدستور الأردني" جاء فيه بنص المادة الثانية: "المملكة الأردنية الهاشمية دولة مستقلة ذات سيادة دينها الاسلام، وهي حرة مستقلة، ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، ونظام الحكم فيها ملكي وراثي"^(٢).

كما نصت المادة (٢٢) من الدستور على إنابة السلطة التنفيذية بالملك عبد الله ابن الحسين وبورثته الذكور من أولاد الظهور من بعده، كما نصت المادة (٢٧) على ما يلي:

(١) دائرة المطبوعات والنشر، الوزارات في الأردن: ٢٤.

(٢) دائرة المطبوعات والنشر، الأردن في خمسين عام ١٩٢١ - ١٩٧١م: ١٢.

أ- يؤلف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيساً من عدد من الوزراء حسب مقتضيات الحاجة والمصلحة العامة^(١).

ب- الملك هو الذي يعين رئيس الوزراء، وله أن يعهد اليه بمهام دائرة أو أكثر، ويعين الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء، كما يجوز أن يعهد الى كل منهم بمهام دائرة أو أكثر بحسب ما يذكر في مرسوم التعيين.

كما تتناط بمجلس الوزراء إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما كان قد عهد به من تلك الشؤون بموجب الدستور أو أي قانون أو نظام الى شخص آخر أو هيئة أخرى^(٢). كما للمجلس حق إصدار الأنظمة وتقدير السياسة العامة للدولة، وحق اتخاذ القرارات وتنفيذها، كما أن رئيس الوزراء مسؤول تجاه الملك مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة، كما أن وزير مسؤول تجاه الملك عن دائرته أو دوائره^(٣).

وفي مجال اللامركزية الإدارية نصت المادة (٧٠) من الدستور على أن الشؤون البلدية في مدن المملكة وبلدانها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص.

ونتيجة التطورات السياسية في المنطقة، وضم الجزء المتبقي من فلسطين (بعد حرب عام ١٩٤٨م) للمملكة الأردنية الهاشمية رسمياً عام ١٩٥٠م، صدر دستور جديد في ١٩٥٢/٢/١٨م وهو المعمول به حالياً، وألغي الدستور الأردني لعام ١٩٤٦م^(٤).

(١) عدلت هذه المادة بعد أن كان العدد خمسة وزراء.

(٢) المادتان (٢٧ و ٢٨) من الدستور الأردني.

(٣) الدكتور عادل الحياوي، القانون الدستوري : ٥٥١، وانظر المادتين (٢٧ و ٢٨) من الدستور الأردني.

(٤) تم توحيد الضفة الغربية مع المملكة الأردنية اثر قرارات مؤتمر أريحا لزعماء الضفة الغربية عام ١٩٤٨م، التي أعلن فيها توحيد فلسطين مع شرقي الأردن لتكون مقدمة لوحدة عربية حقيقية، وبايع المؤتمر جلالة الملك عبد الله ملكاً شرعياً دستورياً على فلسطين وشرقي الأردن، باعتبار القطرين مملكة واحدة، كما وافق مجلس الأمة الجديد الممثل للضفتين بالاجتماع في دولة واحدة هي المملكة الأردنية الهاشمية.

- دائرة المطبوعات والنشر، الأردن في خمسين عاماً: ١٦.

- الدكتور عادل الحياوي، القانون الدستوري: ٥٦٩ وما بعدها.

وكان قد صدر قانون الادارة العامة في فلسطين عام ١٩٤٩م، وبموجبه أُلغيت وظائف الحكام العسكريين الإداريين الذين سبق أن عينهم الملك عبد الله عام ١٩٤٨م أثناء الحرب في فلسطين، في القطاعات التي عمل فيها الجيش العربي الأردني مثل: القدس والخليل ورام الله، وتولى الحكم الاداري فيها موظفون مدنيون، وهم المتصرفون. وعندما انتهت مهمة الحاكم الاداري العام تم ربطهم بوزارة الداخلية في الأردن.

كما ظلت التشريعات الادارية السابقة والأعراف المعمول بها سارية المفعول في كل من الضفتين حتى ظهر أول تقسيم إداري للمملكة عام ١٩٥٧م، حينما صدر نظام التقسيمات الإدارية رقم ٣ لسنة ١٩٥٧م، واستمر العمل بقانون البلديات رقم ٩ لسنة ١٩٣٨ لغاية صدور قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥م.

٣- النظام الإداري الحالي:

٤-

ينص الدستور الحالي لسنة ١٩٥٢م على الأخذ بالنظام النيابي البرلماني الذي يركز على وجود رئيس دولة غير مسؤول، وبرلمان منتخب، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان.

كما نال موضوع التنظيم الاداري في الأردن أهمية كبيرة في الدولة، لما للدولة من دور أساسي في بناء النظام السياسي وتحديد طبيعته، فهي التي تتصل بالجمهور بصفة دائمة، وتقوم على إشباع حاجاته وتنظيم أموره، وما أكثر الحاجات التي يتطلبها جمهور اليوم !! وما أضخم المهمة التي تضطلع بها الادارة الحديثة وخصوصا في المجتمعات النامية!!

وتتابعت التشريعات وتطورت التنظيمات الادارية التي تبين مدى ما حظى به موضوع الادارة في الأردن من اهتمام بالغ من الدولة منذ عام ١٩٥٢م، فقد استقدمت الخبراء، وأنشأت المعاهد كمعهد الإدارة العامة، ومعهد الإدارة الأردني خارج أسوار الجامعات الأربع، كما تولت اجراء الدراسات وتشكيل لجان التطوير الاداري التي تتمعن في مشكلات الإدارة من أجل تنظيمها، ورقابة الإسراف فيها، والقضاء على الروتين، والحيلولة دون تفاقم مشكلات البيروقراطية.

ويقوم التنظيم الاداري في الأردن حاليا على أسس عامة أهمها: انه يأخذ بالجمع

ويقوم التنظيم الإداري في الأردن حالياً على أسس عامة أهمها: انه يأخذ بالجمع بين الأسلوب المركزي واللامركزي في آن واحد، ويرتكز على مجموعة من المفاهيم والمبادئ الأساسية العامة. كما يقوم على أساس مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، على اعتبار أن التخطيط يعتبر من الوسائل السليمة التي تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة علمية، ومن جهة أخرى فإن التنظيم يركز على أساس ديمقراطية الإدارة، وذلك باشتراك أهالي الوحدات المحلية في إدارة شؤونهم، وانتخاب من يمثلهم في أجهزة الإدارة المحلية، ودعم هذه الأجهزة في المحافظات، وجعلها بمستوى لا يقل عن أجهزة الدولة المركزية.

وبناء عليه فإننا سنتناول دراسة هذا التنظيم الإداري في بحثين، سنبحث في الأول الإدارة المركزية، وفي الثاني اللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: الإدارة المركزية:

تتمثل السلطات المركزية في الحكومة من: رئيس الدولة، ومجلس الوزراء، ورئيس الوزراء والوزراء، وما يتبعهم من مديريات ومصالح ووزارات ومختلف فروع الحكومة المنبثة في المحافظات، وفي الهيئات الدبلوماسية والقنصلية التي تمثل الأردن لدى الدول الأجنبية.

وتتكون الادارة المركزية من بنيان متماسك يقوم على شكل هرمي تحتل الفئات الدنيا من موظفي الدولة قاعدته السفلى، ثم تتصاعد هذه الفئات الى أن تبلغ قمة الهرم. وعلى ضوء ذلك سوف ندرس بصفة خاصة، رئيس الدولة، والحكومة ورئيسها، والوزراء وأمناء الوزارات، ثم المحافظين، باعتبار هؤلاء جميعا يمثلون السلطات الأساسية التي تباشر الوظيفة الادارية أو جانبها منها.

أ- المطلب الأول: رئاسة الدولة:

نصت المادة الأولى من الدستور الأردني الحالي على أن المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية.. " ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي"^(١). كما نصت المادة (٢٨) من الدستور على أن عرش المملكة الأردنية وراثي في أسرة الملك عبد الله، من صاحب العرش الى أكبر أبنائه سناً، ثم الى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة، كما أنه يجوز للملك أن يختار أحد اخوته الذكور وليا للعهد، وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش اليه.

(١) المادة (٢٨/ هـ، و) من الدستور.

اختصاصات جلالة الملك:

وسنحاول أن نستعرض هنا أهم الاختصاصات التي يمارسها الملك والتي يستمدّها من الدستور الذي يأخذ - كما ذكر - بالنظام النيابي البرلماني في الحكم، وهذا النظام يفترض وجود سلطة تنفيذية مكونة من عنصرين هما^(١): رئيس الدولة والوزراء، على أن يكون رئيس الدولة مستقلاً عن الوزارة، وعن البرلمان، وهذا الاستقلال يكفل عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

ووفقاً لأحكام الدستور تتناط السلطة التنفيذية بالملك، ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور، كما تتناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب^(٢).

فالسلطة التنفيذية تتكون من الملك ومجلس الوزراء، ويمارس الملك صلاحياته المخولة إليه بموجب الدستور بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، حيث يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة^(٣).

فالملك هو رأس الدولة، وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية، وهو الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته، ويعين الوزراء ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء^(٤).

ورئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته. كما قرر الدستور أن أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم.

ومن اختصاصات الملك التنفيذية أنه هو الذي يصدق على القوانين ويصدرها،

(١) الدكتور عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية: ٣٢٣.

(٢) المادتان (٢٥ و ٢٦) من الدستور.

(٣) تناول الدستور هذا الموضوع في الفصل الرابع تحت عنوان "السلطة التنفيذية" وفي القسم الأول منه معنوناً بـ "الملك وحقوقه" من المواد (٢٨ - ٤٠).

(٤) المادتان (٣٠ و ٣٥) من الدستور.

ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها، بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها^(١).

كما أن للملك، بناء على قرار من مجلس الوزراء، أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو أي جزء منها، وعند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أي تعليمات قد تقتضيها الضرورة لأغراض الدفاع عن المملكة، بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به. وهذه الصلاحية خاصة بإصدار أنظمة الضبط وأنظمة الدفاع في الأحوال غير العادية، وذلك كحدوث طوارئ خطيرة، ولغايات الدفاع عن المملكة (المادتان ١٢٤، و ١٢٥)^(٢). والملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب، ويعقد الصلح، ويبرم المعاهدات والاتفاقيات.

ومن اختصاصات الملك الحكومية (التنفيذية) أن يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب، كما يدعو مجلس الأمة للاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور، كما له حق حل مجلس الأعيان أو إعفاء أحد أعضائه من العضوية (المواد ٣٤، و ٣٥، و ٣٦).

كما أن الملك هو الذي ينشئ ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة وألقاب الشرف الأخرى، وله أن يفوض هذه السلطة الى غيره بقانون خاص (المادة ٣٧).

كما أن للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة، ولا ينفذ حكم الإعدام الا بعد تصديق الملك وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعا ببيان رأييه فيه. وبالإضافة الى ما تقدم للملك أن يعين رجال القصر والحاشية، وهذا الحق من الحقوق الشخصية البحتة التي يباشرها بأوامر ملكية منفردة، وليس عن طريق الوزارة.

هذا وقد نص الدستور على حق الملك في تعيين بعض فئات الموظفين، فقد نصت المادة (٩٨) على أن "يعين قضاة المحاكم النظامية والشرعية ويعزلون بإرادة ملكية وفق

(١) المادة (٣١) من الدستور.

(٢) الدكتور عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني: ٦٢٢ وما بعدها.

احكام القوانين، كما أن الملك يقوم بتعيين وعزل الموظفين بإرادات ملكيه موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين باعتبار أن هذا الحق من الاختصاصات التنفيذية، وبالتالي تسأل الوزارة من قبل البرلمان عن استعماله.

ب- المطلب الثاني: الحكومة:

يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيساً ومن عدد من الوزراء ويعين الملك رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته كما يعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء.

أولاً: اختصاص مجلس الوزراء:

يعتبر مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويسأل أمام مجلس النواب مسؤولية تضامنية، كما يسأل أعضاؤه بصفة فردية عن أعمال وزاراتهم (المادتان ٤٥ و ٥١).

ويتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، باستثناء ما قد عهد أو يعهد به في تلك الشؤون بموجب الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى (المادة ٤٥ / أ).

كما نص الدستور على أن صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء تعين بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك (المادة ٤٥ / ب).

ويلاحظ من أحكام الدستور الأردني أنه قد التزم بصياغة موجزة حول تحديد صلاحيات مجلس الوزراء، وترك التفاصيل الى المبادئ العامة، وإلى إصدار الأنظمة التي تحدد اختصاصات المجلس والوزراء، ولعل ذلك يعود إلى طبيعة الوظيفة التنفيذية لمجلس الوزراء، كما أن اختصاصاته هي اختصاصات أصلية، وأن ما يرد في الدستور قد يرد على سبيل المثال لا الحصر.

ولهذا نرى أن من حق السلطة التنفيذية أن تتخذ الإجراءات التي تتفق ومقتضيات

الوظيفة التنفيذية، على أن لا يكون ذلك الاجراء مخالفاً لما يقرره الدستور أو القوانين^(١).
وتعتبر قرارات مجلس الوزراء المتعلقة باختصاصاته ذات الطبيعة التنفيذية كتقرير السياسة العامة للدولة في الداخل والخارج، والاشراف والرقابة على جميع أعمال الدولة في ظل السياسة العامة المقررة، وتسيير المرافق العامة، وتحمل المسؤولية عن الملك أمام مجلس النواب، هي قرارات نافذة إلا إذا نص التشريع على لزوم أخذ موافقة الملك، وفي هذا الشأن نص الدستور على أن يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء، وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص عليها الدستور أو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك، وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه (المادة ٤٨).

- وهناك - من جهة ثانية - عدد من الاختصاصات للحكومة، وهي بوجه خاص:
- اصدار القرارات الادارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها.
 - اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة وتقديمه إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور.

ثانياً: اختصاصات رئيس الوزراء:

نص الدستور على أن تحدد صلاحية رئيس الوزراء بموجب نظام يصادق عليه الملك. ويتمتع رئيس الوزراء بوضع متميز في هيئة مجلس الوزراء، وصلاحيته تتحدد بموجب نظام خاص يصدره مجلس الوزراء ويصادق عليه الملك، فهو الذي يتولى إدارة الجلسات التي يعقدها مجلس الوزراء تحت رئاسته، كما يتولى تنسيق الأعمال بين مختلف الوزارات ومراقبتها في تنفيذ قرارات مجلس الوزراء، كما يتولى الدفاع عن السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة.

كما أن على كل وزير أن يعرض على رئيس الوزراء أي مسألة خارجة عن نطاق

(١) الدكتور سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية: ١٧٦. الدكتور عادل الحيارى، القانون الدستوري: ٧٠٧.

اختصاص وزارته، حيث يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته، ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها (المادة ٤٧).
ورئيس الوزراء هو الذي يتوفى عرض مشروع كل قانون أقره مجلس الوزراء على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه.

ثالثاً: اختصاصات الوزراء:

يلاحظ أنه الى جانب الاختصاصات التي يباشرها الوزراء بصفة جماعية في هيئة مجلس الوزراء (أي اختصاصات حكومية) فإن للوزراء مجتمعين أو منفردين اختصاصات تتمثل في حق كل وزير في الاشراف على شؤون وزارته.
على أن ثمة وزراء بلا وزارة، أي وزراء دولة، ولوزير الدولة صفة سياسية باعتباره كسائر الوزراء عضواً في مجلس الوزراء ويشترك في مداولاته، وقد تسند الى وزراء الدولة مهام معينة، كما قد يعهد اليهم الإشراف على قطاع من الأعمال أو الإنتاج^(١).
أما الوزير بوزارة فهو ذو صفة سياسية وإدارية باعتباره الرئيس الأعلى للوزارة التي يرأسها، فالوزير هو الرئيس الفعلي للجهاز الإداري في وزارته، كما أن صلاحيات كل وزير واختصاصاته محددة في إطار الدستور والقوانين والأنظمة المتعلقة بوزارته، وممارسته لعمله يجب أن تكون في إطار السياسة العامة للحكومة^(٢).
ولم يشذ الدستور الأردني عما تقرره التقاليد في النظام البرلماني من جعل الوزير هو المسؤول الأول والسلطة العليا في وزارته (المادة ٤٧).
ويمكن تلخيص أهم اختصاصات الوزير فيما يلي:

(١) لم يضع الدستور أي قيد لعدد الوزارات أو الوزراء.

(٢) نصت المادة ٤٧ من الدستور: (وهو مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، كما أنه يجوز أن يعهد الى الوزير بمهام وزارة أو أكثر حسب ما يذكر في مرسوم التعيين) (المادة ٤٦).

١. تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق الوزارة: فيمارس جميع الأعمال، ويصدر القرارات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة في نطاق المهام التي تتولاها وزارته، ويدخل في ذلك إعداد مشروع ميزانية الوزارة، ومشروعات القوانين والأنظمة المتعلقة بشؤون وزارته تمهيدا لتقديمها الى مجلس الوزراء.

٢. تنفيذ القوانين: سواء باصدار القرارات التنظيمية العامة اللازمة لتنفيذها أم باصدار القرارات الإدارية الفردية اللازمة لتطبيق القانون على الحالات الفردية.

٣. ممارسة السلطة الرئاسية: فالوزير رئيس إداري يملك بمقتضى هذه السلطة الرئاسية اختصاصات يمارسها في مواجهة العاملين في وزارته. ومن هذه الصلاحيات ما يمارسه بالنسبة لأشخاص مرؤوسيه كالتعيين والترقية والنقل والفصل والتأديب.... وفقا لأحكام نظام الخدمة المدنية، وذلك حسبما يقضي به النظام أو أي قانون آخر، بالإضافة لما يملكه من حق توزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات والادارات المركزية التابعة للوزارة. كما للوزير - بهذه الصفة الرئاسية - صلاحية إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة للمرؤوسين، وله حق الرقابة اللاحقة أو التعقيب على أعمالهم، والجدير بالذكر أن الوزير يمارس اختصاصاته المتقدمة بعدة أساليب: كالقرارات الإدارية الفردية، أو التنظيمية، أو بالعقود.

وهو في تصرفاته إنما يمثل الدولة باعتبارها شخصا معنويا في كل ما يتعلق بأعمال وزارته، فالوزارة وغيرها من وحدات الإدارة المركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، كما أن الوزير يمثل الدولة في شؤون وزارته أمام القضاء وفي تعاملها مع الغير^(١).

والوزير في الأردن مسؤول سياسيا أمام مجلس النواب، ويجوز أن تطرح الثقة بحقه بشكل فردي، فإذا حجب المجلس ثقته عنه يجب عليه اعتزال منصبه^(٢).

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري : ٤٦.

(٢) يجوز للوزير أن يجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب والوزارة (المادة ٥٢).

رابعاً: أمين عام الوزارة^(١):

يعاون الوزير في أداء وظائفه المتعددة سياسية كانت أو إدارية، ويساعده موظفو وزارته على اختلاف درجاتهم في الحدود التي ترسمها قواعد الاختصاص في داخل كل وزارة، ولن يتسع المجال هنا للحديث عن مختلف أنواع الموظفين المدنيين في الوزارة وإنما نقتصرها على أمين عام الوزارة.

فالوزير - كما ذكرت في النظام البرلماني - رجل سياسة لا يشترط فيه تخصص فني ولا إعداد علمي يتعلق بشؤون وزارته، ولهذا فإن مهمته الأساسية تنحصر في التوجيه العام والتحقق من أن أجهزة الوزارة تعمل في انسجام تام مع السياسة التي يرسمها مجلس الوزراء. وهذا الوضع يتطلب وجود موظف دائم لا علاقة له بالسياسة، ومستوف الإعداد الفني والعلمي الذي يتفق ونشاط الوزارة التي يعمل فيها. وهذا الموظف هو أمين عام الوزارة، فهو الذي يتوفى التنفيذ العملي لسياسة الوزارة. وإذا كان نشاط الوزارة كبيراً ومتسعاً فقد يوجد لها أكثر من أمين، مثل وزارة المياه والري.

ولهذا فإن وضع الأمين في الوزارة معاون أصيل للوزير فيما يعهد إليه من اختصاصات وفقاً للتنظيم الإداري للوزارة، أو بالنسبة لما يتقرر له من اختصاصات في القوانين والأنظمة، مع خضوعهم التام للسلطة الرئاسية للوزير.

ج - المطلب الثالث: المحافظون:

يقوم نظام التقسيمات الإدارية في الأردن على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى نماذج موحدة من الوحدات الإدارية، تتماثل كلها في عموم إقليم الدولة، فالنظام يقوم

^(١) كان يسمى قبل صدور نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨م بـ "وكيل الوزارة" إلا أن التسمية تغيرت مع النظام الجديد لتصبح "أمين عام الوزارة".

على الأخذ بوحدة النمط والأسلوب في تنظيم وإدارة كل نوع من أنواع الوحدات الإدارية، سواء في تحديد التقسيمات الإدارية وبيان سلطاتها أو طريقة اختصاصاتها، أو علاقتها بالحكومة المركزية، بغض النظر عن ظروفها المحلية وعدد سكانها^(١).

ويعين لكل من المحافظات والألوية والأقضية والنواحي حاكم لإدارة شؤونها الادارية يسمى^(٢):

حاكم المحافظة: محافظا

حاكم اللواء: متصرفا

حاكم القضاء: مدير قضاء

حاكم الناحية: مدير ناحية

وليس هناك تدرج رئاسي بين هذه المستويات، فقد تتبع الناحية مباشرة الى مركز المحافظة أو اللواء أو القضاء، كما قد يتبع القضاء المحافظة أو اللواء... الخ، ويطلق على المحافظ والمتصرف ومدير الناحية اسم "حاكم إداري"، ويعملون جميعا تحت اشراف وزير الداخلية وفقا للقوانين والأنظمة المرعية وما يصدر اليهم من التعليمات.

ويتألف جهاز الادارة في المحافظة من المحافظ وعدد من المساعدين والموظفين الإداريين في مركز المحافظة، ومجلس تنفيذي مكون من رؤساء الدوائر في المحافظة، ومن مجلس أهلي استشاري ممثل لمختلف فئات المواطنين في المحافظة.

ولقد اعترف المشرع للمحافظة بالشخصية الاعتبارية، وجعلها من أشخاص

^(١) قسمت المملكة الأردنية الهاشمية للمقاصد الادارية الى احدى عشرة محافظة، وتضم المحافظة لواء أو أكثر، وعدداً من الأقضية والنواحي والقرى والعشائر، وهذا المحافظات وفقاً لنظام التقسيمات رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٥م هي: العاصمة عمان، والقدس، واربد، ونابلس، والخليل، والبلقاء، والكرك، ومعان، والزرقاء، والمفرق، والطفيلة. وقد حل هذا النظام بدلا من النظام السابق رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٢م الذي كان يقسم المملكة الى ثماني محافظات فقط.

^(٢) المواد (٢ و ٣ و ٤) من نظام التقسيمات الإدارية رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٥م، حيث تم بموجب هذا النظام الجديد رفع ثلاثة ألوية الى مستوى محافظات، وهي: ألوية الزرقاء والمفرق والطفيلة.

القانون العام، ويترتب على ذلك أن المحافظة وحدة إدارية مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها، ولا شك في أن إبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد هو حل للأشكالات الناجمة عن قيامها بنشاطاتها، فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص المعنوي الذي اعتبر أهلاً للالتزام والالتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية، بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات. وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة يتيح لها القيام باختصاصاتها^(١)، ولهذا اعتبر المشرع أموال المحافظة من أموال الدولة، ويجري عليها ما يجري على المال من أحكام قانونية^(٢).

كما يعتبر المحافظ الشخصية الأساسية في المحافظة، فقد نص التشريع على أن يرأس المحافظة محافظ، ويعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الداخلية وبصدور إرادة ملكية بذلك، ويقسم المحافظ عند تعيينه وقبل تسلمه مهام وظيفته أمام الملك أو من ينيبه بحضور وزير الداخلية اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أخلص للملك والأمة وأن أحترم قوانين البلاد وأنظمتها وأقوم بواجبات وظيفتي بأمانة وتجرد".

ويلاحظ أن المشرع لم يقيد السلطة التنفيذية باختيار المحافظين من بين فئات معينة، كأن يكون من بين موظفي وزارة الداخلية، إنما للسلطة التنفيذية أن تختار من بين مختلف فئات الشعب. كما لم ينص المشرع على توافر شروط خاصة، لا من حيث المؤهل العلمي أو الخبرة السابقة أو السن، كما هو الحال في تعيين بقية الحكام الإداريين: المتصرف ومدير القضاء ومدير الناحية. وترك ذلك لترخيص السلطة التنفيذية، وإن كان من المفهوم ضمناً أن يتوافر في شاغل المنصب الشروط العامة لشغل الوظائف العامة.

كما لم يرد في التشريعات الإدارية شرط يتضمن توافر صلة خاصة تربط المحافظ بمحافظته، معنى أنه لا يشترط أن يُختار المحافظ من بين أبناء المحافظة التي يحكمها، بل جرى التقليد على عكس ذلك، إذ من النادر أن يُختار المحافظ من أبناء المحافظة. ويعتبر منصب المحافظ ذا صبغة إدارية خاصة، وقد تجلي ذلك بأن له صفتين:

(١) الدكتور عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية: ٤٦/١ وما بعدها.

(٢) المادتان (٦٤) من نظام التشكيلات الإدارية رقم ١ لسنة ١٩٦٦م

أ- فهو ممثل السلطة التنفيذية، وهو بذلك أكبر سلطة في المحافظة، وهو أيضا رئيس الإدارة العامة، ويتقدم على جميع موظفي الدولة فيها، وهو مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة، وعن تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الوزارية فيها، وهذه الصفة ذات طابع مركزي.

ب- أما الصفة الثانية فهي ذات طابع لا مركزي باعتباره رئيسا لكل من المجلس التنفيذي والمجلس الاستشاري في المحافظة، ويمثلها أمام السلطات المركزية في العاصمة باعتبارها الوحدة الإدارية الإقليمية ذات الشخصية المعنوية.

ولقد حرص المشرع في التشريعات الإدارية، وخاصة في نظام التشكيلات الإدارية رقم ١ لسنة ١٩٦٦م، على إبراز طابع الاختصاص الشامل للحاكم الإداري (وبصفة خاصة المحافظ)، حيث اعتبرت الحاكم الإداري ممثلا للسلطة التنفيذية يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهو بالتالي لا يمارس الا الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية.

فمن خلال التشريعات الادارية يستمد الحاكم الاداري صلاحياته، واختصاصاته التنفيذية، التي تنصب على مضمون الوظيفة الإدارية، وهذه الاختصاصات إما أن تكون ذات صفة إدارية، تتصل بالخدمات العامة كإنشاء وإدارة المرافق المحلية التي تحقق النفع العام لأهل الوحدة المحلية، وهي ما نسميها بالاختصاصات الإدارية، وإما أن تكون ذات صفة أمنية تتعلق بالتنظيم الضبطي الذي يهدف الى حفظ الأخلاق العامة، والأمن العام، والصحة والراحة العامة في الوحدة الادارية، وحماية استقلال الحقوق والسلامة الشخصية، وتحقيق العدل في حدود استقلال القضاء، وهو ما نسميه بالاختصاصات الأمنية.

وتطبيقا لمبدأ الاختصاص الشامل للمحافظ فقد جعله المشرع ممثلا للسلطة التنفيذية في دائرة اختصاصه، ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة.

كما أعطت بعض القوانين الصادرة في الأردن المحافظ والحكام الإداريين صلاحية إجراء محاكمة الأشخاص الذين يخالفون هذه القوانين والأنظمة، وتوقيع عقوبات جزائية عليهم.

وأهم هذه القوانين: قانون الدفاع عن شرق الأردن رقم (٤) لسنة ١٩٣٥م، وأنظمة وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه، وقانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤م.....الخ.

د- المطلوب الرابع: المخاتير:

النظام القانوني للمخاتير:

تناول قانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤م المخاتير في الفصل الرابع، المادتان (٢٢ و ٣٠) ثم صدر بعد ذلك قانون المخاتير ضمن المناطق البلدية والمجالس المحلية رقم (٥٢) لسنة ١٩٥٨م.

والمختار - في ظل القانون الحالي - موظف عمومي، وقد أكدت المادة (٩) من قانون المخاتير ذلك بقولها: "يعتبر المختار في حكم الموظفين لغايات تطبيق أحكام قانون العقوبات". ويعين الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) عدد مختارين كل مدينة أو قرية أو منطقة أو حي أو عشيرة بموافقة وزير الداخلية، كما يعين لكل مختار شخصين أو أكثر من الحي أو العشيرة بصفتهم أعضاء لمساعدة المختار للقيام بمهام وظيفته المادة (٥) من قانون المخاتير. ويتم اختياره من بين المرشحين للمنصب بطريق الانتخاب من قبل الأهالي القاطنين في المدينة أو القرية أو الحي أو العشيرة ممن تتجاوز أعمارهم الثامنة عشرة، وحسب التعليمات التي يصدرها المحافظ أو المتصرف بموافقة وزير الداخلية. ووظيفة المختار في القانون الحالي غير موقوته، إلا أن المختار يكون عرضة للعزل من قبل الحاكم الإداري بناء على سوء تصرفه أو إهماله في واجباته أو لأي سبب جوهري آخر.

وقد أسندت المادتان (٢٦ و ٢٨) من القانونين الخاصين بالمخاتير واجبات المختار، ونُجمل هذه الواجبات بما يلي:

أ- أن يحافظ على الأمن داخل القرية، وأن يقدم المعلومات للشرطة عن أي شخص سيء الأخلاق مشتبه به، كما يبلغ عن كل جرم خطير أو حادثة خطيرة أو حادث أو موت ناشيء بغير ظروف طبيعية، أو عن وفاة كل شخص يملك مالا منقولاً أو غير منقول ولا وارث له.

ب- مساعدة موظفي الحكومة في تأدية واجبهم وفي جباية الإيرادات.

ج- نشر جميع الاعلانات والمستندات الرسمية التي يرسلها اليه الحاكم الإداري، وعليه أن يحتفظ بخاتم ويصدق على الشهادات والمستندات التي تتطلب توقيعه.

د- يمارس كل مختار الصلاحيات المخولة الى أفراد الشرطة باعتبار من أفراد الضابطة العدلية ضمن نطاق الحي أو العشيرة المعين هو مختار لها.

هـ- أن يحافظ - بقدر الإمكان - على سكك الحديد والمواصلات وأعمدة وأسلاك الهاتف والغابات وأماكن الحكومة الأخرى. وأن يقوم بوجه عام بجميع الواجبات المطلوبة المفروضة عليه والمهام المعهود بها اليه بحكم القانون أو العرف والعادة.

المبحث الثاني:

الادارة اللامركزية في الأردن^(١):

رأينا أن اللامركزية الإقليمية تقوم على أركان ثلاثة: الاعتراف بوجود مصالح محلية مميزة عن المصالح القومية، يعهد بالإشراف عليها الى مجالس منتخبة مستقلة في ممارسة اختصاصاتها، ووصاية (رقابة) السلطة المركزية، وقد ورد تحديد هذه الأسس العامة في المادة (١٢١) من الدستور الحالي لسنة ١٩٥٢م عندما ذكرت أن (الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية وفاقا لقوانين خاصة"، وبناء على أحكام هذه المادة من الدستور صدر قانون البلديات الحالي رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م، وقانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤م اللذان يعالجان أوضاع الادارة المحلية في الأردن. حيث تضمننا أركان اللامركزية الاقليمية المشار اليها كما سنرى فيما بعد.

أ- عضوية المجالس المحلية:

يمكن القول - من خلال ملاحظة أحكام الدستور - أنه لا يوجد في الدستور ما يبين كيفية تشكيل المجالس البلدية، فكل ما ذكر في المادة (١٢١) هو تشكيل مجالس محلية أو بلدية لتقوم بإدارة الشؤون البلدية وفقا لقوانين خاصة، الأمر الذي يدعو الى القول أن الأساس التشريعي لقيام هذه المجالس وارد في صلب الدستور.

أما ما يختص ببيان استقلالها وتنظيمها وصلاحياتها من قبل المشرع فقد ورد في قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م وما طرأ عليه من تعديلات، حيث نص القانون على اعتبار البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بالاستقلال المالي، وأنه يتم انشاؤها وتعيين حدودها ووظائفها بمتقضى أحكام هذا القانون.

كما يعتبر مجلس البلدية شخصا معنويا يتمتع بالحقوق القانونية كافة التي تعطيه

(١) الدكتور خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها: ٢٤٩ وما بعدها.

الحق في أن يقاضي وأن يقاضى بهذه الصفة، وأن ينيب عنه أو يوكل عنه من يشاء للسير في الاجراءات القضائية المختلفة.

وتأكيداً لهذه الشخصية المعنوية المستقلة التي تعتبر من مقومات الإدارة المحلية فإن القانون قد أعطى للمجلس البلدي الحق في أن يتخذ لنفسه ختما رسمياً يختم به الوثائق والمستندات كافة.

والطريقة التي يتم بها ملء مقاعد المجالس البلدية في الأردن واحدة ومتماثلة في جميع المجالس البلدية، وذلك بأسلوب الانتخاب المباشر، ما عدا مجلس أمانة العاصمة (عمان) حيث يوجد له وضع مميز.

كما أجاز القانون لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة تعيين عضوين في كل مجلس بلدي، ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها.

وقد قصد المشرع من هذا النص امكانية إدخال عناصر من ذوي الكفاءة والخبرة للمجالس البلدية، لتدارك الكفايات التي قد لا تتوفر في عضويتها من جهة، وكوسيلة ناجحة لتمثيل فئات المجتمع كافة في المجلس المحلي من جهة أخرى.

أما مجلس أمانة عمان الكبرى فالأسلوب الذي نص عليه القانون في ملء مقاعد عضويته هو الأسلوب القائم على الجمع بين الانتخاب والتعيين على النحو التالي^(١):

١. الانتخاب المباشر لنصف عدد أعضاء المجلس.

٢. التعيين للنصف الآخر من الأعضاء بقرار من مجلس الوزراء.

أما أمين عمان فيتم تعيينه بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير، وعند خلو هذا المنصب فإنه يحق لمجلس الوزراء أن يفوض الى أحد الوزراء القيام بممارسة

^(١) تم إحداث أمانة عمان الكبرى بموجب قانون البلديات المعدل رقم (١) لسنة ١٩٨٧م، وضمت في حدودها الإدارية: أمانة العاصمة (سابقاً)، وأربعة عشر مجلساً بلدياً، وأحد عشر مجلساً قروياً، وهي جميعها تحيط بمدينة عمان.

صلاحيات أمين عمان مع تخصيص العلاوات والمخصصات التي تمنح له مقابل ذلك.

وأما تعيين رؤساء المجالس البلدية الأخرى، فيتم بقرار من مجلس الوزراء، بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة من بين أعضاء المجلس، بينما يعين رئيس المجلس القروي بقرار من الحاكم الإداري الذي يقع المجلس في منطقته.

كما يتم ملء مقاعد عضوية المجالس المحلية للقرى عن طريق الأسلوب المختلط القائم على الجمع بين الانتخاب والتعيين على النحو التالي:

- أ- تعيين بعض الأعضاء بحكم وظائفهم، وهم في العادة مختار أو مخاتير القرية.
 - ب- انتخاب بقية الأعضاء الذين يتراوح عددهم ما بين ٣ - ١٢ عضواً، حيث يتم انتخابهم من بين الأشخاص المقيمين عادة في منطقة القرية، وبالطريقة التي يقرها الحاكم الإداري الذي تتبع له القرية إدارياً، وحسب الظروف التي قد تختلف من وقت لآخر. هذا ويجوز للحاكم الإداري عند تقديم موافقته على كيفية اختيار أعضاء مجلس القرية تعيين عدد من الأعضاء الممثلين لكل حارة (حي أو طائفة أو فئة معينة) في القرية، وذلك حتى يضمن التمثيل العادل والشامل لمختلف الجماعات والمناطق في القرية، ودونما إخلال بالتوازن الاجتماعي العام في نطاقها.
- كما يتم تعيين أحد أعضاء مجلس القرية كرئيس للمجلس المحلي من قبل الحاكم الإداري، الذي تدخل القرية المعنية في إطار منطقته، ويقوم أيضاً بتعيين أحد الأعضاء الآخرين كنائب للرئيس.

ب- اختصاصات المجالس المحلية:

يميل المشرع الأردني الى الالتزام النسبي بالأسلوب المتبع في النظام الحضري، وهو أسلوب تحديد اختصاصات ووظائف المجالس المحلية على سبيل الحصر، وإن لم يتبع ما تبعه المشرع الانجليزي لأسلوب أو قاعدة اختلاف النمط بالنسبة لجميع المجالس المحلية الموجودة في المستوى نفسه، من حيث حجم ونوعية الاختصاصات الممنوحة لهذه المجالس، كما ورد في قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م، وقانون ادارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤م.

لذا فإن صلاحية المجالس المحلية محددة ضمن نطاق هذا الاختصاص، ولا يجوز لها تجاوزه، فالولاية العامة والصلاحية الشاملة هي للسلطة المركزية، وصلاحيات المجالس البلدية هي الاستثناء.

وعلى الرغم من أن المشرع لم يحدد في كثير من الأحيان، وبدرجة قاطعة، ما هي الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية، وتلك التي تمارسها السلطات المركزية بواسطة فروعها المختلفة في الوحدات الإدارية، إلا أنه يمكن القول بأن الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية واسعة، وتكاد أن تشمل جميع الخدمات ذات الطابع المحلي. وتباشر المجالس المحلية صلاحياتها إما مباشرة على أساس موظفيها ومستخدميها، أو عن طريق متعهدين، أو ملتزمين، أو مقاولين، أو عن طريق الامتياز لأشخاص أم شركات لمدة لا تتجاوز ثلاثين سنة.

العلاقة بين المجالس المحلية والسلطة المركزية:

سبق وأن ذكرنا بأنه يوجد نوعان من المجالس المحلية في الأردن، هما: الوحدات البلدية، والوحدات القروية، وأنه لا توجد أية علاقة هرمية بين مختلف الوحدات المحلية، الأمر الذي يجعل علاقة السلطة المركزية مع هذه الوحدات مباشرة. كما أن القوانين والأنظمة التي تحكم نظام الإدارة المحلية في الأردن تؤكد أنه لا يوجد هنالك علاقة أفقية بين الوحدات المحلية المختلفة، سواء كانت من المستوى نفسه أم من المستوى الآخر (الأعلى أو الأدنى).

وتعتبر العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية من أدق المسائل التي تشغل بال المسؤولين على المستوى المحلي والمركزي على حد سواء، ذلك أن من المسلم به بأنه تقع على السلطة المركزية مسؤولية تحديد وضع السياسة العامة على المستوى القومي، التي تعمل الهيئات المحلية من خلالها.

ووجود هذه العلاقة بين السلطتين أمر ضروري وحتمي، ذلك أن لحدود هذه العلاقة ووسائل تنفيذها وممارستها تأثيراً مباشراً على نمو مجلس الإدارة المحلية وتطوره، وعلى قدرته على تحقيق أهدافه وغاياته المرجوة.

ويلاحظ أن العلاقة بين السلطتين المحلية والمركزية في الأردن محددة بموجب القوانين والأنظمة النافذة، وأن المشرع الأردني في تحديده لهذه العلاقة كان متأثراً إلى حد كبير بالأوضاع التاريخية والسياسية والاجتماعية التي مرت بالبلاد منذ الحكم العثماني حتى الوقت الحاضر، مما أدى بالسلطة المركزية لأن يكون لها دائماً دور الوصي بل والرادع للأجهزة والهيئات المحلية على المستويات المختلفة جميعها.

وتشمل جوانب العلاقة المحلية بالسلطة المركزية الرقابة المركزية، وتأخذ مختلف صور الرقابة المركزية البرلمانية والقضائية والادارية.

وتمارس الرقابة الادارية على المجالس المحلية من قبل السلطة التنفيذية، ومن ذلك الجهات التالية:

١. مجلس الوزراء.
 ٢. وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة.
 ٣. الحكام الاداريون العاملون في الوحدات الإدارية بصفتهم ممثلين للسلطة التنفيذية.
- وتكون الرقابة الإدارية على المجلس المحلي كهيئة، وعلى أعماله وقراراته، وتأخذ الرقابة الادارية صوراً مختلفة أهمها:
١. الرقابة على المجالس ذاتها: وتشمل هذه الرقابة إما المجلس المحلي ذاته أو أعضاء المجلس.
 ٢. الرقابة على أعمال المجالس المحلية.
 ٣. الرقابة المالية.
 ٤. اصدار التوجيهات والأوامر اللازمة لضمان حسن سير العمل في المجالس المحلية.

ج- المؤسسات العامة في نطاق اللامركزية الإدارية:

يقصد بالمؤسسات العامة- وفقاً للنظرية التقليدية - كل هيئة أنشأتها الدولة ومنحتها الشخصية المعنوية، أو هي كل مصلحة عامة اجتزئت من السلطة التنفيذية بمنحها الشخصية المعنوية، تمكيناً لها من مزاولة نشاطها الإداري بصورة مستقلة عن

السلطة التنفيذية، وقد استتبع ذلك أن أصبح لها ذاتية مستقلة عن ذاتية الدولة، كما تفرع عن ذلك أن اعتبر موظفو المؤسسات العامة موظفين عموميين، وأموالها أموالاً عامة، وقراراتها قرارات إدارية، والأعمال التي تتم على عقار لحسابها أشغالا عامة^(١).

وهذه الأشخاص المعنوية (المصلحة، أو المرفقية) التي يطلق عليها الفقهاء تسمية (المؤسسات العامة) هي التي يسميها المشرع في كثير من الأحيان بالهيئات العامة، فالمؤسسة العامة عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة، ويتمتع بالشخصية المعنوية^(٢).

فالمؤسسات العامة، وإن كانت تختلف من حيث النوع، إلا أنها تتفق من حيث الطبيعة بوصفها تطبيقاً للنظام اللامركزي المصلحي أو المرفقي، الذي لا بد وأن تتوفر فيه الأحكام العامة التالية:

١. تعتبر من أشخاص القانون العام.
 ٢. تخضع لمبدأ التخصص الفني وما يتبعه من وجود مصالح ذاتية في نطاق الغرض الذي أنشئت من أجله.
 ٣. لها مجلس إدارة مستقل بإدارة كل أو بعض هذه المصالح الذاتية.
 ٤. تعمل تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها.
- والمؤسسات العامة في الأردن - وفقاً للتعريف السابق - يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع رئيسية هي:

- أ- المؤسسات العامة الإدارية، كالجامعات.
- ب- المؤسسات العامة الاقتصادية: كمؤسسة عالية ومؤسسة الموانئ.
- ج- المؤسسات العامة المهنية، مثل: نقابة الأطباء، ونقابة المحامين.

(١) الدكتور فؤاد العطار، القانون الإداري: ٣٧٥.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: ٤٣.

كما يمكن تصنيف هذه المؤسسات العامة من الناحية التنظيمية حسب جهة الارتباط، أي الجهة التي تمارس الوصاية الإدارية على هذه المؤسسة أو تلك، واستنادا الى ذلك فإن المؤسسات العامة في الأردن يمكن تصنيفها كما يلي:

١. المؤسسات المرتبطة بمجلس الوزراء.

٢. المؤسسات المرتبطة بالتقسيم الوظيفي للوزارات في الأردن.

٣. المؤسسات المرتبطة بالدوائر المركزية أو بغيرها من المؤسسات العامة.

٤. المنظمات العامة الفعلية.

٥. المنظمات العامة المهنية، والمنظمات الخاصة ذات النفع العام.

وهذه المؤسسات جميعها تتمتع بالشخصية المعنوية، وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي في ممارسة صلاحياتها، كما تتمتع بالاعفاءات والتسهيلات التي تتمتع بها الوزارات والدوائر الحكومية، وتحصل أموالها بموجب قانون تحصيل الأموال الأميرية المعمول به في الأردن.

الملحق

ثبت المصادر والمراجع

- ١- الدكتور خالد سمارة الزعبي:
- تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها: دراسة مقارنة، كلية الحقوق - الجامعة الأردنية، عمان، ط٢، ١٩٨٨م.
- القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، كلية الحقوق - الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٩م.
- ٢- خير الدين الزركلي:
عمان في عمان، المطبعة العربية بمصر، القاهرة، ١٩٢٠م.
دائرة المطبوعات والنشر:
- الأردن في خمسين عاماً ١٩٢١ - ١٩٧١م، منشورات وزارة الثقافة الاعلام، عمان.
- الوزارات في الأردن، منشورات وزارة الاعلام، الطبعة الثالثة، عمان.
- ٣- الدكتور سليمان الطماوي:
- الادارة المحلية والديمقراطية، ادارة العلاقات العامة بجامعة عين شمس - كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٦٣م.
- السلطات الثلاث في الدساتير العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١م.
- ٤- الدكتور عادل الحيارى:
القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، ١٩٧٢م.
- ٥- الدكتور عبد الحميد متولي:
القانون الدستوري والانظمة السياسية، منشأة المعارف - الإسكندرية.
- ٦- الدكتور عبد الفتاح حسن:

مبادئ القانون الاداري، القاهرة، ١٩٨٠م.

٧- الملك عبد الله بن الحسين:

المذكرات، الطبعة الخامسة، عمان، ١٩٧٠م.

٨- الدكتور عدنان العجلاني:

الوجيز في الحقوق الادارية، الجزء الأول، دمشق، ١٩٧٠م.

٩- الدكتور فؤاد العطار:

القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م.

١٠- كلوب باشا:

جندي مع العرب، منشورات دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٥٨م.

١١- منيب ماضي وسليمان موسى:

تاريخ الأردن في القرن العشرين، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٥٩م.

١٢- ميخائيل جميعان:

نظام الادارة المحلية في الأردن وتطوره، مقال قُدم الى المنظمة العربية للعلوم الادارية،

عمان، ١٩٧٢م.

١٣- يوسف الحسن:

دراسات في الادارة المحلية والحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥م.

١٤- الدساتير والقوانين والأنظمة:

نظرا لكثرتها رأينا أن نكتفي بذكرها في متن البحث وفي الهوامش واهمها:

١. الدساتير الثلاثة:

- القانون الأساسي لسنة ١٩٢٨م.

- الدستور الأردني لسنة ١٩٤٦م.

- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م.

٢. القوانين:

- قانون ادارة الولايات العمومية.

- قوانين البلديات الثلاثة:

- قانون البلديات لسنة ١٩٢٥م.

- قانون البلديات رقم ٩ لسنة ١٩٣٨م.

- قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥م.

- قانون ادارة القرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٤م.

٣. الأنظمة:

- أنظمة التقسيمات الادارية.

- أنظمة التشكيلات الادارية.

- أنظمة الخدمة المدنية.

١٦- Lawrence, "Seven Pillars of Wisdom", Triumph, London, 1935.

فهرس المحتويات

٣	 تقديم
٥	 مقدمة الكتاب الأول من سلسلة: "الكتاب الأم في تاريخ الأردن".
٧	 تمهيد
٩	 الفصل الأول:
	 النظام الإداري في عهد امارة شرقي الأردن (١٩٢١ - ١٩٤٦م)
١١	 مقدمة تاريخية
١٤	 المبحث الأول: نشأة الدولة والتنظيم الإداري العام ما بين عامي ١٩٢١ - ١٩٢٨م...
٢١	 المبحث الثاني: التنظيم الإداري العام ما بين عامي ١٩٢٨ - ١٩٤٦.....
	 الفصل الثاني:
٢٩	 النظام الإداري في عهد المملكة (١٩٤٦م الى وقتنا الحاضر).....
٣١	 التنظيم الإداري في أعقاب الاستقلال.....
٣٥	 المبحث الأول: الإدارة المركزية.....
٣٥	 أ- المطلب الأول: رئاسة الدولة.....
٣٨	 ب- المطلب الثاني: الحكومة.....
٤٢	 ج- المطلب الثالث: المحافظون.....

٤٦	د- المطلب الرابع:.....
٤٨	- المبحث الثاني: الإدارة اللامركزية في الأردن.....
٤٨	أ- عضوية المجالس المحلية.....
٥٠	ب- اختصاصات المجالس المحلية.....
٥٢	ج- المؤسسات العامة في نطاق اللامركزية الإدارية.....
٥٥	- الملحق : الهيكل التنظيمي للإدارة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٩٢م.....
٥٨	- ثبت المصادر والمراجع.....
٦١	- فهرس المحتويات.....

منشورات
لجنة تاريخ الأردن
رقم (٤٨)
رجب ١٤١٥ هـ
كانون الأول (ديسمبر) ١٩٩٤

لجنة تاريخ الأردن
بواسطة
المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية
(مؤسسة آل البيت)

العنوان البريدي: ص. ب (٩٥٠٣٦١) ١١١٩٥ - عمّان

العنوان البرقي: آل البيت - عمّان

التكس : 22363 Albait jo, Amman - Jordan

الفاكس: ٨٢٦٤٧١

الهاتف: ٨١٥٤٧٤ - ٨١٥٤٧١

رقم الايداع لدى المكتبة الوطنية
(١٩٩٤/١٢/١٢٩٧)

منشورات اللجنة العليا لكتابة تاريخ الأردن

التمن	المؤلف	الكتاب	التسلسل
(بالدينار الأردني			
		أولاً: سلسلة الكتاب الأم في تاريخ الأردن:	
٤,٠٠٠	الاستاذ الدكتور زيدان كفاقي	الأردن في العصور الحجرية (الطبعة الثانية)	٦
٤,٠٠٠	الاستاذ الدكتور خير نمر ياسين	جنوبي بلاد الشام: وأثاره في العصور البرونزية	٢
٢,٥٠٠	الاستاذ الدكتور محمد خريسات	تاريخ الأردن منذ الفتح الاسلامي حتى نهاية القرن الرابع الهجري/ العاشر الميلادي	٣
١,٥٠٠	السيد عليان الجالودي والأستاذ الدكتور محمد عليان البخيت	قضاء عجلون في عصر التنظيمات العثمانية	٤
١,٠٠٠	الدكتور فاروق منصور	النشر والمطابع والمكتبات	٥
١,٠٠٠	الاستاذ الدكتور صلاح الدين البحيري	الأردن: دراسة جغرافية (الطبعة الثانية)	٦
١,٥٠٠	الاستاذ الدكتور أحمد يوسف التل	التعليم العام في الأردن	٧
١,٠٠٠	السيد عبد الكريم المومني	برامج تعليم الكبار ومحو الأمية في الأردن	٨
٣,٥٠٠	الدكتور المهندس منذر واصف المصري	التعليم المهني في الأردن	٩
١,٥٠٠	الاستاذ الدكتور يوسف صيام	تطور وسائط النقل في الأردن (١٩٠٠ - ١٩٨٨)	١٠
٣,٠٠٠	الاستاذ الدكتور عبد الرحمن ياغي	القصة القصيرة في الأردن	١١
١,٠٠٠	المهندس حمد الله النابلسي	الاسكان في الأردن	١٢
٢,٥٠٠	السيد هاني خير	الحياة النيابية في الأردن (١٩٢٠ - ١٩٩٣م)	١٣
١,٠٠٠	الدكتور منذر الشرع	تطور التجارة الخارجية في الأردن (١٩٢١ - ١٩٩١م)	١٤

التسلسل	الكتاب	المؤلف	الثلث (بالدينار)
١٥	منطقة البلقاء والكرك ومعان ١٢٨١ - ١٣٣٧هـ / ١٨٦٤ - ١٩١٨	السيد محمد سالم الطراونة والاستاذ الدكتور محمد عدنان البخيت	١,٠٠٠
١٦	العمل التطوعي ورعاية المعوقين في الأردن	الدكتور عبد الله الخطيب	٠,٥٠٠
١٧	البيئة السياسية وتطور أعمال البريد في الأردن	الدكتور سعد أبو دية	١,٠٠٠
١٨	الصحة في الأردن	الدكتور عادل زيادات	٢,٠٠٠
١٩	الشعر في الأردن	الدكتور سمير قطامي	١,٠٠٠
٢٠	المسرح في الأردن	الدكتور مفيد حوامدة	١,٠٠٠
٢١	القضاء النظامي في الأردن	الدكتور مفلح القضاة	١,٥٠٠
٢٢	التطور التاريخي للجهاز المصرفي والمالي في الأردن	الدكتور محمد سعيد النابلسي	١,٠٠٠
٢٣	مسيرة الثورة العربية على الساحة الأردنية	الدكتور ممدوح الروسان	١,٠٠٠
٢٤	من تاريخنا الحديث: ١- الثورة العربية: الأسباب والمبادئ والأهداف. ٢- شرقي الأردن: قبل تأسيس الامارة	السيد سليمان موسى	١,٥٠٠
٢٥	الأرض وملكيته في الأردن	السيد بدري الملقى	١,٥٠٠
٢٦	الشباب في الأردن	الدكتور علي الزغل	٢,٠٠٠
٢٧	الثروات الطبيعية والطاقة والمياه في الأردن	الدكتور ابراهيم بدران	١,٥٠٠
٢٨	السياحة والاستجمام في الأردن	الدكتور حابس سماوي	١,٥٠٠
٢٩	القضاء الشرعي في الأردن	الشيخ محمد محيلان	١,٥٠٠
٣٠	النظام الاداري في الأردن	الدكتور خالد الزعبي	١,٥٠٠
	ثانياً : سلسلة كتب المطالعة:		
٣١	امارة شرقي الأردن: نشأتها وتطورها في ربيع قرن ١٩٢١ - ١٩٤٦	السيد سليمان موسى	٤,٥٠٠

التسلسل	الكتاب	المؤلف	الثمن (بالدينار الأردني)
٣٢	تاريخ الأردن السياسي المعاصر ما بين عامي ١٩٥٢ - ١٩٦٧ (الطبعة الثانية)	الدكتور حازم نسيبة	٣,٥٠٠
٣٣	السكان والحياة الاجتماعية	الدكتور أحمد الربابعة والدكتور أحمد حمودة	٢,٠٠٠
٣٤	الحسين بن علي والثورة العربية الكبرى	السيد سليمان موسى	٤,٠٠٠
	ثالثاً: سلسلة البحوث والدراسات المتخصصة:		
٣٥	التجربة الحزبية في الأردن (الطبعة الثانية)	الدكتور عبد الله نقرش	٢,٠٠٠
٣٦	الأردن ومؤتمرات القمة	الاستاذ الدكتور محمد ابراهيم فضة	١,٥٠٠
٣٧	التعاون الأردني الخليجي في ميادين التنمية	الدكتور صالح خصاونة	١,٥٠٠
٣٨	الأوقاف والمساجد وتطور التعليم الديني	الدكتور محمد رakan الدغمي والدكتور صالح ذياب الهندي	٢,٥٠٠
٣٩	الاتجاهات الفكرية للثورة العربية الكبرى من خلال جريدة القبلة	الدكتورة سهيلة الريمائي	١,٥٠٠
٤٠	العمل والعمال في الأردن	الدكتور منصور العتوم	١,٠٠٠
٤١	القضاء العشائري في الأردن	الدكتور محمد أبو حسان	٢,٠٠٠
٤٢	الأردن والمنظمات الدولية	الدكتور وليد السعدي والسيدة اعتماد فرماوي	١,٠٠٠
٤٣	الوسطية بين الكلمة والفعل في التجربة الأردنية	الدكتور صبحي العتيبي	١,٥٠٠
	رابعاً: سلسلة المصادر والمراجع:		
٤٤	فهرس الرسائل الجامعية عن تاريخ الأردن	بإشراف الدكتور فاروق منصور	٢,٠٠٠